

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

L'INTÉGRATION DES HABITANTS DES QUARTIERS INFORMELS
DANS LA VILLE LÉGALE : L'EXPÉRIENCE DU *LAND SHARING* À
PHNOM PENH (CAMBODGE)

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN DROIT INTERNATIONAL

PAR
SABRINA OUELLET

DÉCEMBRE 2009

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement n°8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je désire en premier lieu adresser mes remerciements à ma directrice de mémoire, Madame Hélène Piquet, professeure au département des sciences juridiques de l'UQAM. Ses conseils judicieux, sa rigueur intellectuelle, sa générosité et la confiance qu'elle m'a accordée m'ont permis de mener à bien ce travail. Je remercie également Madame Adeline Carrier, chercheure à l'Institut Français d'Urbanisme (IFU) à Paris, pour les précieux documents qu'elle m'a fait parvenir et pour l'apport de ses recherches. Je tiens en outre manifester ma reconnaissance envers Monsieur Pierre-Yves Guay, professeur au département des études urbaines et touristiques de l'UQAM. Son enthousiasme pour mon projet de mémoire et son soutien m'ont aidée à croire en mes capacités. Finalement, j'aimerais témoigner de ma gratitude envers ma famille et mes ami(e)s (spécialement Julien Thiriet), pour leur indéfectible écoute et leurs encouragements.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	v
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I	
LE CONTEXTE DU <i>LAND SHARING</i> AU CAMBODGE	5
1.1 L'évolution des modes d'acquisition du sol et de la notion de propriété privée	5
1.1.1 De l'époque traditionnelle à l'ère de la RPK	6
1.1.2 De 1989 à aujourd'hui	16
1.2 Le passé mouvementé de la capitale cambodgienne.....	19
1.1.1 Phnom Penh depuis l'ère royale jusqu'en 1979.....	21
1.2.2 Des Khmers rouges au XXI ^e siècle : mutations violentes.....	25
CHAPITRE II	
UNE RÉCEPTION MITIGÉE DU <i>LAND SHARING</i> AU CAMBODGE.....	35
2.1 Le <i>land sharing</i> : fondements juridiques et mise en œuvre	35
2.1.1 Des précédents en Thaïlande, en Indonésie et en Inde	41
2.1.2 Des projets pilotes de <i>land sharing</i> à Phnom Penh.....	52
2.2 L'inadéquation du <i>land sharing</i> eu égard aux logiques juridiques endogènes.....	58
2.2.1 La prégnance des logiques traditionnelles face au droit imposé.....	66
CHAPITRE III	
UN MODÈLE JURIDIQUE GÉNÉRATEUR D'EXCLUSION ET DE PRÉCARITÉ....	75
3.1 Le <i>land sharing</i> en question.....	75
3.1.1 Un véhicule de privatisation du sol	76
A. La marchandisation du foncier	77
B. Les évictions liées aux forces du marché	84

C. L'insertion des populations pauvres des quartiers informels dans le tissu urbain	85
D. De droits informels à droits réels : Les répercussions de la régularisation foncière sur les ménages pauvres.....	88
3.1.2 Un accès au sol inégal et incertain.....	99
3.1.3 Un contexte de spéculation foncière défavorable au logement social	105
3.2 Une évolution fragilisée : limites du droit	109
3.2.1 La faiblesse du droit dans un contexte répressif	110
3.2.2 Des sources d'inspiration pour une meilleure sécurité de tenure	122
CONCLUSION.....	134
BIBLIOGRAPHIE.....	141

RÉSUMÉ

Le présent travail vise à mesurer l'impact du *land sharing* sur les populations bénéficiaires à Phnom Penh, au Cambodge. Le *land sharing* constitue un outil de développement urbain, expérimenté en Thaïlande, en Indonésie et en Inde, permettant le relogement *in situ* de citoyens qui résident sur un terrain de manière informelle. Dans le cadre d'une opération de *land sharing*, le propriétaire conserve la partie la plus avantageuse du site et la plus petite portion sert à reloger les occupants informels. Grâce à ce mécanisme, ceux-ci peuvent jouir d'une tenure foncière en conformité avec le cadre juridique en vigueur. En vertu du peu de données disponibles relatives aux conséquences des projets de *land sharing* sur les personnes concernées, notre recherche traite des répercussions des programmes de régularisation foncière sur les populations pauvres. Nous nous intéressons aux garanties offertes à ces dernières, suite à la normalisation de leurs droits sur le sol.

Parmi les sujets abordés à l'intérieur de notre recherche, nous retrouvons: les transformations successives du régime foncier cambodgien à travers l'histoire, l'évolution de la capitale de Phnom Penh depuis l'ère royale, les conséquences de la privatisation du patrimoine foncier du pays, les évictions liées aux forces du marché, le contexte de spéculation foncière, etc.

Nous posons comme hypothèse de travail que le *land sharing* ne garantit pas systématiquement aux populations ciblées une meilleure sécurité de tenure. Dans le but de vérifier cette dernière, nous nous penchons sur les effets provoqués par le transfert de droits fonciers réels à des citoyens en situation irrégulière.

Les principaux résultats observés nous démontrent que maints nouveaux détenteurs de titres de propriété vendent ces derniers et se retrouvent en situation de précarité et d'exclusion.

Le *land sharing*, analysé dans le contexte cambodgien, s'avère en somme inadapté pour répondre aux besoins des populations vulnérables en matière d'accès au sol et au logement. Il se révèle également inefficace pour les prémunir contre les nombreux risques d'évictions, justifiées au nom du développement.

MOTS CLÉS : CAMBODGE- PHNOM PENH- LAND SHARING- QUARTIERS INFORMELS- SÉCURITÉ DE TENURE- PAUVRETÉ URBAINE- PRIVATISATION FONCIÈRE-RÉGULARISATION FONCIÈRE- ÉVICTIONS- DÉVELOPPEMENT URBAIN

Introduction

L'urbanisation croissante des pays en développement constitue un enjeu contemporain majeur. Les conséquences de ce phénomène sont nombreuses et nécessitent des efforts gouvernementaux soutenus et coordonnés en matière de gestion urbaine. Au début du 20^e siècle, 150 millions de personnes vivaient dans les villes, c'est-à-dire, moins de 10% de la population mondiale. En 1970, ce pourcentage s'élevait à 35% et, en 2000, à 50%, soit 3 milliards d'habitants¹. Dans les pays du Tiers monde, la population citadine a doublé entre 1989 et 2000, passant de 1 à 2 milliards d'habitants². Cet essor démographique en zone urbaine s'intensifie rapidement. Selon les estimations du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, la population urbaine devrait représenter 50% de l'ensemble de la population des pays en développement en 2020. On prévoit que d'ici 2030, l'Asie sera l'un des continents rassemblant les populations urbaines les plus larges au monde³.

Le phénomène de croissance urbaine affecte le Cambodge, pays d'environ 14 millions d'habitants, majoritairement concentrés en zone rurale (84% de la population)⁴. En 2002, on estimait à 1.2 millions le nombre d'habitants à Phnom Penh, la capitale du pays⁵. Le Cambodge détient l'un des taux de pauvreté les

¹ Günter W. Dill, « Gérer les mégapoles des pays en développement », (2002) 5 D+C Développement et Coopération, à la p.11.

² *Ibid.*

³ Eduardo Lopez Moreno et Rasna Warah, « Tendances urbaines et bidonvilles au XXI^e siècle : Le Rapport 2006/2007 sur l'état des villes dans le monde », Chronique de l'ONU : édition en ligne, en ligne : <<http://www.un.org/>>.

⁴ Pierre Fallavier, *The case of Phnom Penh, Cambodia, Understanding Slums: Case studies for the Global Report on Human Settlements*, UN-Habitat, 2003 à la p.1 [Fallavier, *The case of Phnom Penh*]

⁵ *Ibid.*

plus élevés en Asie⁶. L'espérance de vie est de 54.4 ans et le taux de mortalité infantile est de 80 pour 1000⁷. Si la performance économique remarquable du pays a généré d'importants bénéfices (inégaux) dans les villes, elle a toutefois privé les campagnes de ses retombées⁸. En raison de l'exode rural et de son augmentation démographique annuelle de 3,2%, la ville de Phnom Penh devrait voir sa superficie doubler d'ici 2010⁹ et sa population atteindre 2,5 millions d'habitants en 2015¹⁰. Une part substantielle de cette dernière habite dans les quartiers informels¹¹.

L'habitat informel au Cambodge reflète une réalité complexe. Ces quartiers précaires abondent à l'intérieur de la capitale et ses habitants sont très vulnérables face aux évictions forcées. Les stratégies traditionnelles de résorption de l'habitat informel, dont celle de la relocalisation des populations pauvres sur des parcelles de terre en lisière de la ville, ont fait beaucoup de tort à ces dernières. L'éloignement de leur lieu de travail a contribué à perturber de manière

⁶ Selon les estimations de la Banque mondiale, 35% de la population cambodgienne vivait sous le seuil de la pauvreté en 2004. Le seuil de pauvreté calculé par l'organisation est de \$ 0.45 par personne par jour.

⁷ Procheasas, *Cambodge : Population et société d'aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 2005 à la p.24.

⁸ David T. Coe, Il Houn Lee, Wafa F. Abdelati et al, *Cambodia: Rebuilding for a Challenging Future*, International Monetary Fund (IMF), 2006 à la p.16.

Dans son rapport de 2007 sur le Cambodge, la Banque mondiale évaluait que le taux de croissance économique du pays pour l'année 2006 était de 10,6%.

⁹ Adeline Carrier, « Normaliser les droits du sol: questions autour de la conversion des usages du foncier en droit de propriété à Phnom Penh dans un contexte de privatisation du régime d'occupation », Conférence: *Living Capital : Sustaining Diversity in Southeast Asian Cities*, Panel III : Contested Ownership, Phnom Penh, Centre for Khmer Studies in collaboration with the New School University, New York, 10-11 January 2007 à la p.1 [Carrier, « Normaliser les droits du sol »]

¹⁰ Vann Molyvann, *Modern Khmer Cities*, Phnom Penh, Reyum Publishing, 2003 à la p.168.

¹¹ L'auteur Alain Durand-Lasserve identifie trois types de quartiers informels, cités dans les écrits sur le sujet: (1) les quartiers de squatters sur les terrains publics ou parapublics de l'État; (2) les subdivisions commerciales illégales dans les zones suburbaines sur les terrains privés; (3) l'occupation d'immeubles dans le centre-ville ou dans les zones densément peuplées.

Voir Alain Durand-Lasserve, « Dealing with market eviction processes in the context of developing cities », Third World Bank Urban Research Symposium, Land Development, poverty reduction and urban policy, Brasilia, April 2005 aux pp.1-2 [Durand-Lasserve, « Dealing with market eviction processes »]

significative leurs activités génératrices de revenus et a conduit à leur appauvrissement. C'est pourquoi de nouvelles stratégies de développement urbain leur permettant de rester en ville (sans engendrer de coûts trop grands pour les gouvernements) devaient être élaborées. C'est ici qu'entre en jeu le concept de *land sharing*, qui constitue l'objet d'étude de notre mémoire.

Le *land sharing* est une stratégie de développement urbain qui consiste en la partition d'un terrain entre les propriétaires de ce dernier et ses occupants (qu'ils soient locataires ou squatteurs). Présentée par plusieurs auteurs¹² en tant que compromis entre les intérêts des propriétaires et ceux des pauvres urbains, elle résulte d'un partenariat public-privé en matière de planification urbaine. En 2003, quatre projets pilotes de *land sharing* furent initiés à Phnom Penh par le gouvernement royal cambodgien. Notre question de recherche est la suivante: Quel est l'impact potentiel des projets de *land sharing* sur les populations pauvres de Phnom Penh ? Nous sommes dans une situation d'emprunt d'un modèle, le *land sharing*, transposé dans un contexte précis, celui du Cambodge du XXI^e siècle. Nous cherchons plus précisément à confronter le discours officiel, celui du gouvernement et des promoteurs privés, à la réalité: Ces projets apportent-ils véritablement des solutions adaptées aux besoins des populations des quartiers informels de Phnom Penh ?

Afin de répondre à cette question, nous devons examiner, dans premier temps, le contexte du *land sharing* au Cambodge. Il importe en effet, pour les fins de notre analyse, de bien retracer, d'une part, l'évolution des modes d'acquisition du sol au Cambodge depuis l'époque du protectorat français et, d'autre part, les mutations traversées par la capitale, Phnom Penh. Cette toile de fond étant dressée, les mécanismes juridiques du *land sharing*, sa mise en œuvre et sa réception au Cambodge feront l'objet du chapitre deuxième. La question de la réception sera

¹² Paul E. Rabé, Adeline Carrier, Prachumporn Panroj Islam et Yap Kioe Sheng Haryo, Winarso, Mark Povey et Tony Lloyd-Jones et Uma Adusumilli.

abordée tant du point de vue du gouvernement que du point de vue des populations pauvres urbaines. Il s'agit ici de mettre en perspective la rencontre de la logique du *land sharing* avec celle qui sous-tend le rapport à la terre dans la culture cambodgienne.

Enfin, le chapitre troisième traitera, à la lumière de la documentation existante, des effets de l'introduction du *land sharing* à Phnom Penh. Il s'agit d'une analyse critique, souvent axée sur une approche comparative. Cette dernière dimension est rendue nécessaire en raison du peu de données sur les projets de *land sharing* en cours au Cambodge et parce que les expériences d'ailleurs en la matière éclairent les enjeux affectant les populations impliquées dans ce processus de développement urbain.

Une attention particulière sera portée à l'accès au sol de divers groupes urbains de même qu'à la place du droit comme instrument de régulation des rapports sociaux dans le contexte du *land sharing*. Cet axe de réflexion implique de s'intéresser, entre autres, au développement du système judiciaire cambodgien. Ce faisant, il nous permet de mieux saisir le soutien juridique disponible pour les communautés ciblées par les projets de *land sharing* ainsi que leur rapport de force avec les divers acteurs sur le terrain.

Chapitre Premier :

Le contexte du *land sharing* au Cambodge

1.1 L'évolution des modes d'acquisition du sol et de la notion de propriété privée

Le régime foncier cambodgien a subi divers changements suite à la colonisation française au milieu du 19^e siècle. Dès les premiers temps, les Français manifestent leur volonté de modifier les logiques d'acquisition du sol du peuple khmer et ce, avec plus ou moins de succès, comme nous le verrons dans la présente section. S'ils peinent à transmettre aux Khmers leur conception romaine de la propriété privée (c'est-à-dire, son caractère absolu et définitif) et rencontrent des difficultés à procéder à l'enregistrement systématique des terres, ces derniers parviennent néanmoins à introduire le principe de l'aliénabilité des terres de même que les notions de domaines public et privé de l'État¹³.

Le développement de l'organisation foncière cambodgienne se trouve perturbé par l'arrivée au pouvoir des Khmers rouges, dans les années 70. Cette période marque une rupture radicale avec le système foncier mis en place par les autorités protectrices françaises depuis le début du 20^e siècle. La collectivisation des terres, l'abolition de la propriété privée et le déplacement des populations, tant en zones urbaines que rurales, entraînent maints bouleversements. Dès lors, la propriété des biens fonciers ou immobiliers antérieure à 1979 n'est plus reconnue et tout est à recommencer : les livres fonciers, le cadastre, l'immatriculation des terres, etc.

¹³ Philippe Billot et Thierry Lemoine, « Gérer la propriété : loi foncière et fabrication du cadastre », dans Atelier parisien d'urbanisme, Phnom Penh (Cambodge) Bureau des affaires urbaines, Venise (Italie) Direzione centrale sviluppo del territorio e mobilità, *Phnom Penh à l'aube du XXI^e siècle*, Paris : Atelier parisien d'urbanisme, 2003 à la p.119.

La privatisation du régime foncier cambodgien, entamée depuis le début de la décennie 90 et inspirée du modèle occidental néolibéral, amène de nouveaux bouleversements car, avec la consécration de droits nouveaux, se trouvent désormais des gens sans droits. La multiplication des litiges fonciers et les nombreuses violations perpétrées à l'encontre des défenseurs du droit à la terre prouvent à quel point le problème foncier demeure un enjeu d'actualité au pays. Pour mieux comprendre l'ampleur de ce dernier, la partie qui suit retrace l'évolution des divers régimes fonciers au Cambodge.

1.1.1 De l'époque traditionnelle à l'ère de la RPK

L'acquisition de la terre en droit traditionnel khmer se trouve étroitement liée à sa valorisation. C'est le principe de « l'acquisition par la charrue » décrit par Adhémar Leclère, soutenu par « le corpus des codes cambodgiens qui fait état de réglementation au cas par cas sans donner une véritable cohérence au statut de la possession »¹⁴. Si, à l'instar du droit français, les droits fonciers traditionnels se transmettent par voie d'héritage, ils peuvent être révoqués en cas de non-culture de la terre. Comme l'indique René Morizon, qui a étudié la question foncière au Cambodge durant les années 30, « c'est le résultat de la conception collectiviste des vieux législateurs khmers qui veulent que la terre appartienne à celui qui la travaille »¹⁵. On considère en effet que le paysan qui délaisse sa terre pendant trois années consécutives a définitivement abandonné celle-ci. Dans ce cas, une personne qui désire l'occuper peut le faire en toute légitimité, sans appréhender le retour de l'ancien propriétaire¹⁶.

¹⁴ Adeline Carrier, « Contexte juridique de la propriété privée et perspectives urbaine, Modes de constitution, principes d'appropriation foncière, évolution de la législation », Ambassade de France au Cambodge, FSP Assistance à la maîtrise d'ouvrage en gestion et développement urbain au Cambodge, Bureau des Affaires Urbaines, Municipalité de Phnom Penh, juillet 2005 à la p.16 [Carrier, « Contexte juridique de la propriété privée »]

¹⁵ René Morizon, *L'immatriculation foncière de la propriété individuelle au Cambodge*, Thèse de doctorat, Université de Paris-Faculté de droit, 1934 à la p.20 [Morizon, *L'immatriculation foncière de la propriété individuelle*]

¹⁶ *Ibid.* à la p.21.

En ce qui concerne la notion de propriété privée, tous n'admettent pas son existence en droit traditionnel cambodgien. Dans le camp de ceux qui nient son existence, on retrouve Jean Moura, ancien Représentant du gouvernement français au Cambodge. En 1883, il écrit : « La propriété territoriale n'existe pas au Cambodge (...), l'État est propriétaire absolu du sol. Néanmoins, on laisse la jouissance des terrains à ceux qui les défrichent et les approprient à un genre quelconque de culture, surtout le riz »¹⁷. Abondant dans le même sens, l'auteur Henri Bruel affirme, quarante ans plus tard, que la propriété telle que conçue par les Européens n'existait pas avant 1884, année où l'administration française élaborait le premier essai de livre foncier¹⁸. Bruel considère les habitants cambodgiens comme de simples usagers des terres qu'ils occupent. Se référant au caractère absolu et définitif de la définition romaine de la propriété individuelle, Bruel déclare : « Un droit de propriété qui meurt par la non possession n'est pas un droit de propriété au sens véritable du mot : c'est un droit d'occupation »¹⁹.

Le courant de pensée affirmant l'existence de la propriété individuelle en droit ancien khmer est principalement représenté par Boudillon, ancien inspecteur de l'enregistrement et des domaines au Cambodge et par l'auteur René Morizon. Le premier, qui met en doute le caractère de propriété exclusive de la Couronne sur les terres du Royaume, évoque les droits fonciers étendus conférés par les textes

¹⁷ Jean Moura, *Le Royaume du Cambodge*, Paris, Éditions Ernest Leroux, Tome 1, 1883 à la p.347.

¹⁸ Système d'enregistrement et de conservation des actes concernant la propriété foncière. Le point de départ du livre foncier est la réalisation d'un cadastre qui, par l'effet d'une enquête judiciaire contradictoire, enregistre l'ensemble des droits de propriété existant sur le territoire traité. Le registre ainsi constitué devient une preuve de propriété et toute mutation nouvelle y est obligatoirement enregistrée.

Joseph Comby, « Les mots du foncier », (2008) 136 *Études foncières*, à la p.33 [Comby, « Lest mots du foncier »]

¹⁹ Voir Henri Bruel, *De la condition juridique des terres au Cambodge (Protectorat français)*, Thèse de doctorat, Université de Poitiers, 1924.

anciens aux habitants pour appuyer sa thèse²⁰. Ne reconnaissant pas, dans les textes anciens, le droit suprême du roi à la propriété du sol du royaume, il ajoute :

Il est même à remarquer que l'on ne rencontre dans les textes cambodgiens aucune des expressions d'une portée générale, si fréquemment usitées dans des actes des souverains et chefs d'autres pays, dont l'objet est de proclamer la puissance absolue de ces derniers sur les sujets et les biens de ces sujets. Le roi du Cambodge, au contraire, ne revendique que le titre, d'ailleurs suffisamment emphatique, de Maître de toutes les existences humaines²¹.

À l'instar de Boudillon, Morizon ne croit pas non plus que le roi agissait en tant que propriétaire absolu du sol du Royaume. Selon lui, ce dernier se comportait en véritable propriétaire pour des portions spécifiques de territoires (les forêts, les chamcars²², par exemple) mais, en ce qui concerne les rizières, « les droits régaliens étaient réduits et mal définis »²³. Morizon croit donc fermement en l'existence de la propriété privée, dont les modes de constitution sont d'après lui la concession royale (donation ou apanage) et l'occupation.

D'un point de vue plus contemporain, Adeline Carrier partage une vision similaire à celles de Boudillon et Morizon concernant la propriété individuelle au Cambodge, avant l'arrivée des Français. Elle souligne : « Si en apparence, la propriété pouvait se définir par une donation officiant un legs contre rétributions, les codes des lois rurales et les codes des peines de Brahma faisaient état de l'existence de la propriété individuelle fondée sur le principe de la tenure foncière »²⁴.

²⁰ Roger Kleinpeter, *Le Problème Foncier au Cambodge*, Thèse de doctorat, Université de Paris-Faculté de droit, 1937 à la p.113 [Kleinpeter, *Le Problème Foncier au Cambodge*]

²¹ A. Boudillon, *Le régime de la propriété foncière en Indochine*, Le régime de la propriété foncière en Indochine, Rapport au Ministère des Colonies, Paris, 1915 à la p.117.

²² Terrains de berges alluvionnaires et très fertiles.

²³ Morizon, *L'immatriculation foncière de la propriété individuelle*, *supra* note 15 aux pp.17-18.

²⁴ Carrier, « Contexte juridique de la propriété privée », *supra* note 14 à la p.15.

Les interprétations diverses des anciennes législations khmères en matière de droit foncier révèlent que cette tranche d'histoire est faiblement documentée et témoignent d'une certaine incompréhension de la part des Européens face à la conception cambodgienne de la terre. Lorsque les Français s'établissent au Cambodge en 1863, ils se retrouvent, selon eux, devant une organisation foncière « indigène » archaïque. Ils s'engagent alors à la remanier de façon à instaurer un système foncier rentable.

Sous l'ère du protectorat français, la priorité est accordée à la réforme de la propriété au Cambodge dans le but de mettre la terre en valeur. Morizon explique la conception française de l'organisation foncière khmère : « Se trouvant au royaume khmer face au néant, les premiers chefs de l'administration locale ont senti qu'il leur fallait créer le plus tôt possible une organisation foncière rudimentaire, sous peine de voir stagner la vie économique du pays »²⁵. Le remaniement du système foncier vise ainsi à créer de la richesse et à faciliter le fonctionnement du crédit agricole populaire « en permettant aux directeurs de banque d'obtenir des renseignements certains sur les parcelles nanties et les charges qui les grevaient d'une façon plus complète les prêts qu'ils consentaient »²⁶. Les Français déplorent en outre l'état du système fiscal cambodgien : si l'imposition sur les terrains de cultures fonctionne relativement bien, il en est autrement pour l'impôt sur les paddys²⁷. En dépit des nombreux efforts déployés par l'administration française pour améliorer le système foncier au pays, le peuple khmer accueille avec une certaine méfiance leurs institutions. Comme l'indique Morizon : « De 1884 à 1926, les autorités franco-cambodgiennes n'ont pas expérimenté moins de quatre livres fonciers qui ont tous échoué et qui faisaient douter les indigènes de la pérennité de nos institutions immobilières, ont amené dans leurs esprits un certain scepticisme à leur égard »²⁸.

²⁵ Morizon, *L'immatriculation foncière de la propriété individuelle*, supra note 15 à la p.7

²⁶ *Ibid.* à la p.196.

²⁷ Riz non décortiqué.

²⁸ Morizon, *L'immatriculation foncière de la propriété individuelle*, supra note 15 à la p.7.

Le premier acte de constitution de la propriété au Cambodge est promulgué le 28 octobre 1884. Ratifiée la même année, la Convention du 17 juin décrète que le sol « jusqu'à ce jour propriété exclusive de la Couronne, cessera d'être inaliénable et qu'il sera procédé à la constitution de la propriété au Cambodge »²⁹. L'administration française démontre alors la volonté d'organiser une vaste campagne d'enregistrement des terres et de mettre en place un cadastre. Pour la population rurale cambodgienne, ces mesures semblent très abstraites et « l'immatriculation foncière est ressentie comme une tracasserie administrative supplémentaire »³⁰. Cette dernière considère que la mesure des terrains, entreprise par les employés du Cadastre, constitue en fait une stratégie pour lever un nouvel impôt³¹.

Les législateurs français établissent par la suite un premier livre foncier³², visant au recensement général de toutes les terres cultivées. Le but est d'ouvrir, à l'intérieur d'un délai de six mois, un registre de la propriété pour chaque entité territoriale³³. En vertu de cette nouvelle mesure, les Cambodgiens doivent acquérir des titres de propriété sur leur terre dans un délai de six mois, à partir du 28 octobre 1884 : s'ils omettent de le faire, ils sont déchus de leurs droits. Suite à cette mesure, nombre de paysans cambodgiens se retrouvent en situation irrégulière car, en dépit des efforts fournis par l'administration pour les inciter à enregistrer leurs possessions, ceux-ci « continuent, comme par le passé, à conclure verbalement leurs contrats et quand, exceptionnellement, ils les passent par écrit, à omettre volontairement de les faire transcrire sur le registre prévu »³⁴.

²⁹ *Décision relative à la constitution de la propriété au Cambodge*, 1884, art. 9.

³⁰ Alain Forest, *Le Cambodge et la colonisation française : Histoire d'une colonisation sans heurts (1897-1920)*, Paris, L'Harmattan, 1980 à la p.247 [Forest, *Le Cambodge et la colonisation française*]

³¹ *Ibid.*

³² Le principe essentiel du livre foncier est « n'existe ce qui est inscrit ».

Voir Morizon, *L'immatriculation foncière de la propriété individuelle*, *supra* note 15 à la p.72.

³³ *Décision relative à la constitution de la propriété au Cambodge*, 1884, art.31.

³⁴ Morizon, *L'immatriculation foncière de la propriété individuelle*, *supra* note 15 à la p.87.

Durant cette même période, l'influence de l'administration coloniale en matière de gestion foncière s'observe plus aisément en zone urbaine. La ville de Phnom Penh, qui jouit à l'époque d'une organisation autonome, « voit ses terrains entourés de plus grandes garanties par l'administration française en raison de leur valeur vénale plus importante »³⁵. L'accès au foncier à l'intérieur de cette dernière est plus réglementé : contrairement à la campagne où l'acte de possession d'une terre est reconnu par le simple acte d'occupation, l'acquisition d'un terrain urbain s'effectue par le biais de demande de concession, à titre onéreux³⁶. Nous constaterons dans le prochain chapitre l'impact de cette différence entre le mode d'accession à la propriété en zone urbaine et en zone rurale.

Le Code civil cambodgien, promulgué par Ordonnance royale le 25 février 1920, s'inspire largement du droit français et donne des définitions et des principes qui manquaient jusqu'alors à la législation cambodgienne. Conformément au droit français, le Code définit la propriété à l'article 644 comme étant le « droit de jouir et de disposer d'un bien de la manière la plus absolue possible et à titre exclusif, sous la seule réserve de n'en point faire un usage prohibé par la loi. » Cette nouvelle définition, qui s'inspire directement de la conception romaine de la propriété privée, établit la volonté du législateur français de donner une plus grande stabilité à la propriété, de manière à dissiper le caractère mobile de cette dernière³⁷. La même année est finalement mis en place le cadastre dont « l'idée est d'offrir un caractère juridique de base à l'institution d'un système de publicité »³⁸. La popularité de ce dernier se révèle assez faible. Comme l'explique Adeline Carrier :

³⁵ Morizon, *L'immatriculation foncière de la propriété individuelle*, *supra* note 15 à la p.88.

³⁶ Carrier, « Contexte juridique de la propriété privée », *supra* note 14 à la p.31.

³⁷ Kleinpeter, *Le Problème Foncier au Cambodge*, *supra* note 20 aux pp.195-196.

³⁸ Morizon, *L'immatriculation foncière de la propriété individuelle*, *supra* note 15 à la p.67.

La création du cadastre rendant obligatoire l'immatriculation des terres ne paraissait pas être une démarche administrative indispensable aux regards des prérogatives engagées au sein de l'unité villageoise, prérogatives donnant l'agrément à l'occupation spontanée. Le poids du réseau local dans le mécanisme d'appropriation des terres a, en grande partie, causé l'échec des réformes entamées par le Protectorat³⁹.

Les résistances de la population khmère à l'égard de leurs réformes n'empêchent toutefois pas les autorités protectrices de poursuivre leurs entreprises. Dès 1921, l'administration française modifie le système fiscal du pays en taxant désormais les terres des cultivateurs au lieu de leurs récoltes. Cette nouvelle mesure s'inscrit dans la volonté des Français de parvenir à la fixité et la stabilité de la propriété foncière⁴⁰. Même si l'implantation d'un système de propriété foncière progresse plus rapidement à la ville qu'à la campagne et que l'on remarque la lenteur du processus d'immatriculation foncière, celui-ci produit toutefois des résultats probants : en janvier 1937, plus de 216 000 certificats d'immatriculations ont été délivrés, générant un revenu de 73 257 piastres⁴¹.

Suite à la proclamation de l'indépendance en 1953 et à la création de l'État du Cambodge, les nouveaux dirigeants khmers n'entreprennent aucune initiative importante concernant la propriété et l'accès aux terrains. Entre 1945 et 1953, l'administration française n'a en fait pris aucune mesure juridique, préférant laisser à l'administration khmère le soin de légiférer en matière de droit foncier. La politique du Sangkum⁴² consiste donc à maintenir les réformes mises en place sous la période du protectorat sans apporter de réels changements⁴³. Le contexte d'urbanisation croissante de l'époque nécessite cependant l'élaboration de politiques nouvelles pour remplacer une législation devenue périmée. En raison de leur valeur marchande supérieure, les terrains urbains sont plus soigneusement

³⁹ Carrier, « Contexte juridique de la propriété privée », *supra* note 14 à la p.30.

⁴⁰ Kleinpeter, *Le Problème Foncier au Cambodge*, *supra* note 20 à la p.99.

⁴¹ *Ibid.* à la p.259.

⁴² Le *Sangkum Reastr Niyum* (Communauté socialiste populaire) est un parti politique cambodgien, fondé dans les années 50 par Norodom Sihanouk.

Voir Encyclopaedia Britannica, en ligne : <<http://britannica.com>>.

⁴³ Carrier, « Contexte juridique de la propriété privée », *supra* note 14 à la p.34.

cadastres que les terrains ruraux, qui font l'objet d'une régulation moins rigoureuse.

Le clivage entre les terrains urbains et les terrains ruraux s'accroît jusqu'en 1970, année où les conflits sévissant partout au pays viennent affecter la capitale de Phnom Penh, qui doit gérer le flot continu de réfugiés de la campagne. Cette époque correspond à l'appropriation spontanée des espaces urbains par les nouveaux arrivants. Comme le décrit Carrier à l'égard de cette période tumultueuse :

Sans réel statut foncier et par manque de prise en charge de la part de l'administration, une forme d'habitat spontané émerge aux portes de la ville mais aussi dans les moindres espaces vacants du centre-ville, donnant à la capitale l'allure d'un vaste camp de réfugié⁴⁴.

Les occupations illégales se multiplient à mesure que s'aggravent les hostilités et posent la question du statut des occupations temporaires. En raison du contexte d'instabilité politique régnant à l'intérieur de la capitale, le permis d'occupation temporaire (POT) ne peut être remis en cause. Sur le mode similaire d'appropriation coutumière, ce dernier vaut possession. Comme le souligne Carrier, « du point de vue strictement foncier, les années de trouble qui précéderont la chute de Phnom Penh le 17 avril 1975, mirent en lumière la grave crise liée aux problèmes d'accès à la propriété »⁴⁵.

La période du Kampuchéa démocratique (1975-1979) se traduit par un collectivisme poussé à l'extrême. Cet état d'esprit se manifeste à l'article 2 de la Constitution du Kampuchéa démocratique⁴⁶, qui définit que « tous les moyens de production importants sont la propriété collective de l'État populaire et la propriété collective du Peuple communautaire. Quant aux biens d'usages courants, ils

⁴⁴ Carrier, « Contexte juridique de la propriété privée », *supra* note 14 à la p.34.

⁴⁵ *Ibid.* à la p.36.

⁴⁶ *Constitution of Democratic Kampuchea, 5 January 1976.*

demeurent la propriété des particuliers ». Comme l'évoque Carrier à propos de l'ère ultra-collectiviste des Khmers rouges :

Le caractère individuel et matériel de toutes formes de possession est ainsi prohibé : la terre, l'habitation, la production sont collectivisées. En inhibant la propriété privée dans son expression collectiviste, la symbolique même de la possession individuelle familiale, villageoise d'un bien, au sens large du thème, est orientée vers une restructuration sociale en groupe de travail⁴⁷.

En annihilant toutes formes de propriété privée et en détruisant les vestiges des institutions françaises en matière de droit foncier, les Khmers rouges viennent bouleverser les points de repère du peuple cambodgien. Au niveau social, ces derniers s'attaquent à l'institution la plus chère au cœur des Khmers : la famille. Cette réorganisation en profondeur de la société, marquée par la peur, la violence, la dénonciation et la trahison, affectera lourdement le peuple cambodgien. À l'image de la révolution chinoise, le travail de la terre devient la préoccupation centrale du régime de Pol Pot, dans le but de parvenir à l'autarcie.

Sous la République populaire du Kampuchéa (1979-1989), le collectivisme revêt un caractère moins radical que sous le régime des Khmers rouges. Les orientations de la politique collectiviste de la RPK se fondent sur l'attribution des terres et des logements d'État, sans octroyer la possession définitive⁴⁸. La priorité est accordée à l'hébergement des fonctionnaires et les cadres du Parti. Le lien entre l'investissement d'un espace et les directives d'une institution est à l'époque tellement étroit, « qu'habiter en ville relève de la prouesse si l'on ne travaille pas pour l'État »⁴⁹.

⁴⁷ Carrier, « Contexte juridique de la propriété privée », *supra* note 14 à la p.38.

⁴⁸ Adeline Carrier, « Les marqueurs de propriété et leurs interactions dans la relation espace urbain/habitat à Phnom Penh », Laboratoire et mutation urbaine, Institut Français d'Urbanisme (IFU), 1^{er} Congrès du Réseau Asie, Paris, 24-25 septembre 2003 à la p.2 [Carrier, « Les marqueurs de la propriété »]

⁴⁹ *Ibid.* à la p.5.

Plus strictes dans les premiers temps, les possibilités d'acquisition des espaces vacants à l'intérieur de la capitale augmentent graduellement au fil des ans. Des mesures décentralisatrices sont prises afin de donner plus de pouvoir aux *sangkat*⁵⁰, établissant ainsi le fragrant échec de la restructuration collectiviste de l'espace urbain⁵¹.

À la fin des années 80, l'occupation des logements s'officialise sur la décision du Comité Populaire Municipal de Phnom Penh, qui établit des certificats de propriété immobilière. Cette mesure, qui vise à clarifier le statut incertain de plusieurs occupations, a aussi pour but de limiter le déplacement des citadins à l'intérieur de la capitale. Peu à peu, dans une orientation socialiste, la propriété privée se réintroduit en marge du *corpus* juridique⁵². En dépit de la volonté des autorités de contrôler les mouvements aléatoires des citadins, la pénurie de logements favorise l'occupation spontanée des parcelles vacantes. Dans le but de remédier au statut équivoque des espaces publics, le Conseil Populaire Révolutionnaire établit des terres de populations (*dey pracheachon*), autorisant ainsi les occupations spontanées à titre provisoire⁵³.

En 1989, « le rétablissement du livre foncier vient souligner le caractère informel des terres de populations en ne reconnaissant ni les constructions ni le découpage aléatoire des parcelles »⁵⁴. Face à l'occupation sporadique de terrains appartenant au domaine de l'État, il devient impératif de procéder à la formalisation des « limites entre le public et le privé, l'individuel et le collectif »⁵⁵. Ce sont les difficultés au niveau de la formulation des principes d'acquisition de l'espace et du

⁵⁰ Communes.

⁵¹ Carrier, « Les marqueurs de propriété », *supra* note 48 à la p.6.

⁵² *Ibid.* à la p.8.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Carrier, « Les marqueurs de propriété », *supra* note 48 à la p.12.

⁵⁵ *Ibid.*

logement urbains sous la RPK qui expliquent les difficultés actuelles de certaines occupations d'espaces publics.⁵⁶

1.1.2 De 1989 à aujourd'hui

Lorsque la période socialiste d'occupation vietnamienne prend fin en 1989, la privatisation du régime foncier s'effectue par phases législatives successives. Comme l'indique Carrier à l'égard de ce tournant important dans l'histoire foncière du Cambodge, « ce mécanisme de refonte du régime d'occupation entraîne une redéfinition de l'ensemble des droits du sol »⁵⁷. Le premier sous-décret, promulgué le 22 avril 1989, met un terme au principe de propriété exclusive de l'État en reconnaissant le droit de propriété privée⁵⁸. Ce dernier demeure toutefois limité, la propriété collective devant rester sous le domaine de l'État. Comme l'explique Carrier en ce qui concerne la privatisation progressive du foncier et de l'immobilier au Cambodge:

Cette avancée progressive vers le libéralisme est l'amorce d'une mutation décisive, du moins au niveau de la législation, pour que soient reconnus les droits individuels des particuliers : droit d'investir, droit de posséder... Si l'État se place comme propriétaire des biens nationaux, les initiatives semi-privées sont encouragées⁵⁹.

Cette réforme, opérée dans un contexte de transition vers une économie de marché, vise à convertir les droits d'usage détenus sur les biens fonciers et immobiliers de la capitale depuis janvier 1979 en droits réels⁶⁰ et entraîne l'émergence de divers

⁵⁶ Carrier, « Les marqueurs de propriété », *supra* note 48 à la p.12.

⁵⁷ Carrier, « Normaliser les droits du sol », *supra* note 9 à la p.3.

⁵⁸ Carrier, « Contexte juridique de la propriété privée », *supra* note 14 à la p.39.

⁵⁹ *Ibid.* à la p.43.

⁶⁰ L'adjectif "réel" qualifie un droit s'appliquant à un bien mobilier ou immobilier. On dit "un droit réel" (droit de propriété, droit d'usufruit, droit de nue-propriété). Définition du dictionnaire du droit privé de Serge Braudo, en ligne : <<http://www.dictionnaire-juridique.com>>.

niveaux de tenure, le plus précaire étant les emprises individuelles du domaine public⁶¹.

La première loi foncière⁶², promulguée en 1992, consacre le droit individuel à la propriété de même que le principe de non-rétroactivité des possessions foncières et immobilières antérieures à janvier 1979. Le droit à la propriété individuelle ne s'applique toutefois qu'aux biens immobiliers. Comme le spécifie Carrier : « La propriété du sol est maintenue sous le monopole de l'État et administrée en propriété publique »⁶³. Elle ajoute plus loin que :

Le droit de propriété est subordonné à l'acte de registration cadastrale : la propriété n'est validée que si elle est au préalable immatriculée. Le titre foncier est, par conséquent, placé au centre du dispositif de la réforme en devenant de fait, l'achèvement du processus de normalisation⁶⁴.

Durant la période transitoire précédant et succédant à la promulgation de la première loi foncière (1989-1993), les habitants peuvent régulariser leur foncier résidentiel à travers le principe de la « préemption » de la possession : l'occupation paisible d'un logement ou d'un terrain, sur une période d'au moins cinq années consécutives, peut alors être transformée en propriété privée⁶⁵.

La *Loi foncière de 2001*⁶⁶ vient mettre un terme à la période transitoire en réduisant les possibilités pour les citoyens khmers d'acquérir un titre de propriété selon le principe de la prescription acquisitive. Originaire du droit romain, ce dernier sous-tend que :

⁶¹ Beng Hong Socheat Khemro and Geoffrey Payne, « Improving tenure security for the urban poor in Phnom Penh, Cambodia: an analytical case study », (2004) 28 Habitat International, à la p.184 [Socheat Khemro and Payne, « Improving tenure security »]

⁶² *Land Law, 1992*, Kret-Chhbab/100

⁶³ Carrier, « Normaliser les droits du sol », *supra* note 9 à la p.3.

⁶⁴ *Ibid.* à la p.4.

⁶⁵ Carrier, « Normaliser les droits du sol », *supra* note 9 à la p.3.

⁶⁶ *Land Law, 2001*, NS/RKM/0801/14

L'occupation d'un terrain, son utilisation, sa mise en culture, est constitutive de droit dès lors qu'elle est « paisible », c'est-à-dire, exercée publiquement de manière continue, sans que personne ne proteste, pendant un certain délai. Passé ce délai de prescription, il devient impossible à quiconque d'engager un recours⁶⁷.

Le système de prescription acquisitive permet alors la création d'une propriété « par le bas », en transformant une situation de fait en une situation de droit⁶⁸. Comme l'indique Carrier: « Avant d'être abrogé par la loi foncière de 2001 pour les appropriations effectives après sa promulgation, le principe de prescription acquisitive constituait, dans les faits, une réelle opportunité de régularisation »⁶⁹.

Après 2001, la prescription acquisitive demeure en réalité possible mais il devient plus difficile de s'en prévaloir. Dès lors, un citoyen qui souhaite se saisir de cette opportunité doit avoir occupé une parcelle sur une période d'au moins cinq ans avant la promulgation de la loi⁷⁰. En vertu de la *Loi foncière de 2001*, l'octroi de titres fonciers sur les terrains appartenant au domaine public de l'État est illégal : les titres fonciers peuvent être uniquement octroyés sur des terrains appartenant au domaine privé de l'État⁷¹. Si la confusion entourant cette distinction s'avérait problématique avant la promulgation de la loi de 2001, elle ne semble pas s'être dissipée à l'heure actuelle. Nous verrons plus loin les conséquences de l'ambiguïté persistante par rapport à la délimitation des terres appartenant aux domaines public et privé de l'État.

⁶⁷ Joseph Comby, « Sécuriser la propriété sans cadastre », (2007) *Études foncières*, à la p.11.

⁶⁸ Joseph Comby, « Afrique : Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne », (2007) 128 *Études foncières*, à la p.38 [Comby, « Afrique : Reconnaître et sécuriser la propriété »]

⁶⁹ Carrier, « Normaliser les droits du sol », *supra* note 9 à la p.3.

⁷⁰ Article 30 de la *Loi foncière de 2001* :

Les personnes qui ont joui d'une possession paisible et non contestée depuis cinq ans au moins à la date de la promulgation de la présente loi, sur des biens immobiliers légalement susceptibles d'être possédés de manière privative, ont droit de demander la délivrance d'un titre de propriété définitif. Une personne devra apporter la preuve qu'elle remplit elle-même cette condition de possession paisible et non contestée depuis cinq ans sur le bien immobilier en litige ou apporter la preuve qu'elle a acheté ce bien immobilier à son possesseur ou à ses ayants droit réguliers, à celui qui aurait acquis la possession par transfert ou à leur héritiers.

⁷¹ Articles 16 et 17 de la *Loi foncière de 2001*.

Dans le but de saisir la globalité des enjeux entourant notre objet de recherche, il apparaît fondamental de dresser le portrait historique du Cambodge. La partie qui suit retrace les événements déterminants ayant ponctué l'histoire du pays depuis l'établissement du protectorat français et évoque, de manière détaillée, l'évolution de la capitale Phnom Penh.

1.2 Le passé mouvementé de la capitale cambodgienne

La ville de Phnom Penh porte les traces d'un passé récent douloureux. Marquée par trois décennies de guerre civile, elle tente aujourd'hui de se relever et de retrouver sa place au rang des grandes capitales asiatiques. La compréhension de l'état des lieux actuels de cette ville, autrefois surnommée la « perle de l'Asie » pour la cohérence de ses infrastructures, ses somptueuses promenades et ses jardins ⁷², nécessite la présentation d'une brève rétrospective de l'histoire contemporaine du pays.

Les Français établissent un protectorat sur le Cambodge de 1863 à 1953. La ville de Phnom Penh subit à l'époque l'influence tangible de l'administration européenne tandis qu'en zone rurale, l'empreinte de cette dernière se révèle moins prononcée. Au niveau politique, l'ère du protectorat français se traduit par une période sans heurts.

Le Cambodge proclame son indépendance en 1953. Les années qui succèdent à cette dernière sont marquées par la consolidation de la résistance communiste à l'intérieur du pays, avec l'appui des forces communistes vietnamiennes. Cette époque correspond au règne du roi Norodom Sihanouk, qui occupe le trône depuis

⁷² Atelier parisien d'urbanisme, Phnom Penh (Cambodge) Bureau des affaires urbaines, Venise (Italie) Direzione centrale sviluppo del territorio e mobilità, *Phnom Penh à l'aube du XXI^e siècle*, Paris : Atelier parisien d'urbanisme, 2003 à la p.5.

1941. En 1955, il abdique de ce dernier et crée un mouvement politique national, le *Sangkum*, qui remporte les élections législatives avec 82% des voix. Il devient alors Premier ministre du Cambodge et domine l'arène politique jusqu'en 1962⁷³. Au milieu des années 60, Sihanouk subit une importante pression de la part des forces communistes et anti-communistes. Il organise des élections ouvertes en 1966 et perd ces dernières au profit des conservateurs. Le commandant de l'armée, Lon Nol, devient alors le nouveau Premier ministre et Sihanouk retrouve son titre de souverain. En 1970, Lon Nol orchestre un coup d'État alors que Sihanouk se trouve à l'extérieur du pays. La République khmère est alors proclamée. À cette époque, les forces communistes prennent de l'ampleur au pays. Les États-Unis bombardent massivement le Cambodge en 1973, dans une tentative ultime de les repousser. Le 17 avril 1975, les Communistes, appelés *Khmers Krohom* (Khmers rouges), dirigés par le leader Pol Pot, prennent d'assaut la capitale. La République khmère devient alors le Kampuchéa démocratique⁷⁴. Le règne des Khmers rouges (1975-1979), au cours duquel près de deux millions de Cambodgiens et Cambodgiennes perdent la vie, constitue une tragédie dont l'horreur continue de hanter le pays. En 1979, l'armée révolutionnaire vietnamienne renverse les Khmers rouges, prend le pouvoir et proclame la République populaire du Kampuchéa. La période socialiste d'occupation vietnamienne prend fin en 1989 et l'État du Cambodge succède à la RPK.

Les Accords de Paix de Paris, signés en 1991, scellent la réconciliation nationale du Cambodge. La même année, une mission onusienne, l'APRONUC (Autorité provisoire des Nations unies pour le Cambodge), arrive au pays et prépare les élections qui ont lieu en 1993. Cette même année correspond au retour de la royauté au Cambodge⁷⁵. La paix ne revient toutefois pas immédiatement après la signature des Accords de Paris. Des attaques khmères rouges ont lieu en 1994 et 1995 dans

⁷³ David P. Chandler, *The Tragedy of Cambodian History: Politics, War, and Revolution since 1945*, New Haven, Yale University Press, 1991 à la p.8. [Chandler, *The Tragedy of Cambodian History*]

⁷⁴ *Ibid.* à la p.10.

⁷⁵ Dominique Luken-Roze, *Cambodge : vers de nouvelles tragédies? Actualité du génocide*, L'Harmattan, Paris, 2005 aux pp. 182-183 [Luken-Roze, *Cambodge : vers de nouvelles tragédies?*]

Les officiels et les habitants de l'époque construisent leurs maisons à l'intérieur de l'enceinte de la ville et désignent quelques zones spécifiques pour la culture du riz. Le sanctuaire construit par la vieille dame Penh est reconstruit en un large chedi (aujourd'hui le *stupa*⁷⁹ du Wat Phnom) et le Roi Ponhea Yat ordonne la construction de plusieurs temples bouddhistes (*wats*)⁸⁰. Forcés peu après de trouver refuge à l'est du Mékong, les Rois khmers construisent alors une capitale à Srey Santhor, sur la rivière Tauch. Au début du 16 siècle, prenant avantage de la pression militaire exercée par les Birmans sur Siam, ils s'établissent sur le site de Lovek, à l'est du Tonle Sap. Autour de l'année 1550, les souverains khmers retournent sur le site d'Angkor et occupent les anciennes provinces de Korat et Surin (l'actuelle Thaïlande). À la fin du siècle le site est repris par les Siamois et les Rois khmers se replient dans la ville d'Oudong, qui devient la nouvelle capitale de l'empire khmer⁸¹.

Les Français proclament un protectorat sur le Cambodge en 1863. Deux ans plus tard, le site de Phnom Penh est à nouveau choisi comme capitale et centre de pouvoir royal. La ville devient rapidement un point de transit commercial important. Plusieurs marchands chinois viennent s'y établir et la capitale se développe graduellement en centre urbain. Phnom Penh rompt ainsi avec sa réputation de ville royale pour devenir un univers cosmopolite, ouvert sur le monde⁸².

Les Français s'établissent sur les terrains exondés et utilisent plusieurs techniques pour se protéger des inondations. Ils fabriquent des digues et remblaient des terrains à l'intérieur pour atteindre le niveau de la digue⁸³. La ville, qui compte

⁷⁹ Le stupa est un monument funéraire en forme de dôme contenant les restes d'un défunt.

⁸⁰ Molyvann, *Modern Khmer Cities*, *supra* note 78 à la p.151.

⁸¹ *Ibid.* à la p.134.

⁸² Molyvann, *Modern Khmer Cities*, *supra* note 78 aux pp.151 et 154.

⁸³ Christiane Blancot et Aline Hetreau-Pottier, « 1863-1953, une ville neuve dans un site d'occupation ancienne », dans Atelier parisien d'urbanisme, *Phnom Penh : développement urbain et patrimoine*, Ministère de la Culture, département des affaires internationales, Paris, 1997 à la p.31 [Blancot et Hetreau-Pottier, « 1863-1963 »]

une population de 30 000 habitants en 1875 et dont la superficie s'étend sur trois kilomètres, prend de plus en plus d'envergure. La nouvelle administration connaît toutefois des difficultés à gérer les conséquences de cette expansion et doit faire face à plusieurs problèmes de salubrité en raison des rues fangeuses et des nombreux trous qui, parcourant ces dernières, forment des mares insalubres. L'absence d'eau potable, d'éclairage public et d'hôpital démontre la désuétude de la ville à l'époque. En 1890, sur l'initiative du nouveau Résident français Huyn de Vernéville, de grands travaux d'aménagement, d'assainissement et d'embellissement de la capitale sont entrepris⁸⁴.

La ville de Phnom Penh est divisée en trois quartiers différents : au nord, le quartier européen; au centre, le quartier chinois; au sud, le quartier cambodgien, près du Palais royal. S'y ajoutent par la suite un quartier annamite⁸⁵ et un quartier catholique ancien (principalement occupé par des Vietnamiens et des Malais), au nord du quartier européen. Ce zonage ethnique, qui ne résulte pas d'une initiative de l'administration française, relève plutôt de la volonté cambodgienne de maîtriser tant le territoire que les populations⁸⁶.

Suite à la Première guerre mondiale, d'ambitieux projets d'extension et d'embellissement sont initiés à Phnom Penh, suite à la promulgation de la loi Cornudet de 1919, laquelle impose l'amélioration de chaque ville, qu'elle soit de la Métropole ou des colonies⁸⁷. Parmi les réalisations importantes citées dans un bilan dressé en 1945, figurent les suivantes :

⁸⁴ Blancot et Hetreau-Pottier, « 1863-1963 », *supra* note 83 aux pp.30-32.

⁸⁵ Habitant de l'Annam, l'actuel Vietnam. Lors de la France conquiert le Vietnam au 19^e siècle, elle divise ce dernier en trois parties : le Tonkin au nord, l'Annam au centre et la Cochinchine au sud.

⁸⁶ Blancot et Hetreau-Pottier, « 1863-1963 », *supra* note 83 à la p.33.

⁸⁷ *Ibid.* à la p.35.

La création d'un chemin de fer de Phnom Penh à la frontière du Siam; le développement intensif de la circulation automobile (tourisme, transport) grâce à la construction de nombreux ouvrages d'art importants et à la route nouvelle du Mékong vers le Laos ouverte en 1939⁸⁸

Durant la même période, un nouveau quartier commercial, pivotant autour d'un marché couvert réputé comme étant le plus beau d'Extrême-Orient, est créé. La ville se trouve également embellie par le comblement des canaux⁸⁹.

En 1953, le Cambodge obtient son indépendance de la France. Phnom Penh devient alors la capitale de l'État indépendant du Cambodge. Chef du nouvel État, le roi Norodom Sihanouk lance une politique permettant l'élaboration de grands travaux sur l'ensemble du territoire et à l'intérieur de la capitale. La superficie de Phnom Penh double en moins de quinze ans et sa population, évaluée à 360 000 habitants en 1956, atteint les 400 000 habitants en 1962. L'administrateur de la ville, Tep Phan, s'associe à un jeune architecte khmer, Vann Molyvann, formé à l'École des Beaux-arts de Paris. Influencé par le style de Le Corbusier et par le Mouvement moderne, ce dernier contribue à donner un nouveau visage à la capitale cambodgienne⁹⁰.

L'année 1960 correspond à la naissance d'un nouveau Phnom Penh : le Phnom Penh Thmei. Il s'agit d'un vaste plan d'extension de la ville vers le nord-ouest. À la fin des années 60, tout est déployé afin que Phnom Penh devienne la grande capitale d'un pays en développement. À l'époque, la population croît rapidement, passant de 400 000 habitants en 1962 à un million d'habitants en 1970. De 1970 à 1975, seules de grandes digues sont construites à distance de la ville dans un but essentiellement militaire alors que les hostilités sévissent en zone rurale. Durant

⁸⁸ Blancot et Hetreau-Pottier, « 1863-1963 », *supra* note 83 à la p.36.

⁸⁹ Léo Craste, « Urbanisme et architecture en Indochine », (1945) 3 Architecture d'Aujourd'hui, à la p.100.

⁹⁰ Guy Lemarchands, « Phnom Penh, capitale de l'État indépendant du Cambodge », dans Atelier parisien d'urbanisme, *Phnom Penh : développement urbain et patrimoine*, Ministère de la Culture, département des affaires internationales, Paris, 1997 à la p.44 [Lemarchands, « Phnom Penh, capitale de l'État indépendant »]

cette période, des milliers de réfugiés chassés des campagnes se réfugient dans la capitale, ayant pour effet de faire doubler sa population⁹¹.

1.2.2 Des Khmers rouges au XX^e siècle: mutations violentes

Les Khmers rouges prennent le pouvoir à Phnom Penh le 17 avril 1975. Ils vident alors la capitale de la presque totalité de ses habitants. Au total, 2.5 millions de personnes quittent la ville et se mettent en route vers les campagnes avoisinantes, où ils devront effectuer des travaux forcés⁹². Sous la direction de Pol Pot, les Khmers rouges entreprennent une vaste réforme de collectivisation foncière d'inspiration chinoise. La propriété privée est alors abolie et les cadastres détruits⁹³. Les Khmers rouges suppriment également toutes les formes de marchés et la monnaie⁹⁴. Ils ordonnent aussi la fermeture des pagodes, défroquent les bonzes et élimine les récalcitrants⁹⁵. Tous les opposants au régime (ou soupçonnés de l'être) se voient traités de contre-révolutionnaires et sont exécutés. L'ère du Kampuchéa démocratique est née.

Pour les Khmers rouges, la ville représente le symbole de l'exploitation, de la décadence et du vice. Ils attribuent en fait à cette dernière tous les maux de la

⁹¹ Lemarchands, « Phnom Penh, capitale de l'État indépendant », *supra* note 90 à la p.48.

⁹² Luken-Roze, « Cambodge : vers de nouvelles tragédies? », *supra* note 75 à la p.105.

⁹³ Le cadastre est un ensemble de documentation permettant de décrire l'occupation humaine des sols et ses limites. Il comporte d'une part une documentation « littérale » (écrite) sous forme de tableaux (matrices cadastrales) qui indique les conditions d'occupation, de propriété, d'imposition, d'utilisation, etc. (selon le type de cadastre) de chaque terrain. Un numéro d'identification de chaque terrain permet de relier ces documents.

Le cadastre est dit « fiscal » s'il a pour objet la perception d'un impôt. La base d'imposition de chaque terrain y est alors définie.

Le cadastre est dit « juridique » s'il a pour objet la définition des droits du sol et en particulier la délimitation des propriétés et l'identification des propriétaires.

Le cadastre est dit « technique » ou « domanial » s'il a pour objet la gestion de l'espace. C'est le cas des cadastres « agricoles », « urbains », « forestiers » qui existent dans les pays à régime « socialiste ».

Définition dans Comby, « Les mots du foncier », *supra* note 18 à la p.24.

⁹⁴ Ben Kiernan, *The Pol Pot Regime: Race, Power, and Genocide in Cambodia under the Khmer Rouge, 1975-79*, Yale University Press, New Haven and London, 1996 à la p.55.

⁹⁵ Luken-Roze, « Cambodge : vers de nouvelles tragédies? », *supra* note 75 à la p.83.

société. C'est sous ce prétexte que les citoyens de toutes les villes sont expédiés en zone rurale, contraints de vivre dans d'épouvantables conditions. Durant cette période, la capitale ressemble à une ville fantôme. Même les hauts dirigeants Khmers rouges n'ont pas l'autorisation d'y demeurer longtemps. Ceux qui y travaillent doivent rester dans le périmètre précis qui leur a été assigné. Les nombreux bâtiments inhabités servent à l'entreposage des « butins de guerre » ou « biens collectifs » : tissus, céréales, appareils divers, voitures, motos, etc.⁹⁶

Durant cette période, la ville de Phnom Penh est transformée en énorme champ : « Les fleurs, les jardins, considérés comme capitalistes et superflus, sont détruits et remplacés par des plantes « utiles » comme les cocotiers, les bananiers et les légumes »⁹⁷. La capitale cambodgienne, sous ses allures de ville fantôme, reflète la tragédie d'un pays qui perdra, en moins de quatre ans, près du quart de sa population.

Le 7 janvier 1979, les troupes du « Front » et de l'armée vietnamienne entrent dans la capitale et renversent le régime des Khmers rouges. Les leaders de ce dernier prennent la fuite vers la frontière thaïlandaise avec leurs troupes et des milliers de civils⁹⁸. Les troupes vietnamiennes mettent alors en place un nouveau pouvoir, celui du « Front national d'union », qui sera appelé Parti révolutionnaire du Kampuchéa à partir de 1981. La République populaire du Kampuchéa (RPK) est alors proclamée, avec à sa tête le président Hen Samrin (ancien cadre khmer rouge) et le Premier ministre Pen Sovann (un Khmer vietminh réfugié à Hanoï en

⁹⁶ Kieu Kanharith, « 1979, les premiers jours du nouveau Phnom Penh », dans Atelier parisien d'urbanisme, *Phnom Penh : développement urbain et patrimoine*, Ministère de la Culture, département des affaires internationales, Paris, 1997 à la p.50. [Kanharith, « 1979, les premiers jours du nouveau Phnom Penh »]

⁹⁷ *Ibid.* à la p.50.

⁹⁸ Luken-Roze, « Cambodge : vers de nouvelles tragédies? », *supra* note 75 à la p.171.

1954)⁹⁹. Celle-ci reçoit l'appui du gouvernement vietnamien et des pays du bloc soviétique¹⁰⁰.

Le repeuplement de la capitale ne s'effectue pas immédiatement après l'arrivée des Vietnamiens. La population se trouve refoulée à l'entrée de la ville et doit attendre la mise en place de la nouvelle administration. Des barrages sont érigés afin de les empêcher de pénétrer dans la capitale. Les gens se regroupent et s'installent le long des routes nationales. L'attente dure plusieurs mois¹⁰¹.

Dès lors, les membres du Front demandent aux cadres et aux anciens fonctionnaires de se manifester dans le but de former une nouvelle administration. Ces derniers procèdent ainsi à leur recensement et à leur sélection pour organiser cette dernière. Jusqu'en mars 2008, une centaine de personnes suit des cours politiques¹⁰².

Sous la période socialiste d'occupation vietnamienne, la capitale est scindée en deux. La première partie, à l'est du boulevard Monivong, est attribuée au comité central du Parti tandis que la seconde, à l'ouest, appartient à la municipalité. « Ainsi se répartiront les affectations de logements aux fonctionnaires : l'État à l'est et la municipalité à l'ouest »¹⁰³.

En mai 1979, les nouveaux fonctionnaires reviennent en ville mais obtiennent la permission d'y résider seulement à partir de juin. On les encourage à élire domicile près de leur lieu de travail. Quant aux militaires, ils obtiennent le droit de

⁹⁹ Luken-Roze, « Cambodge : vers de nouvelles tragédies? », *supra* note 75 à la p.171.

¹⁰⁰ Ty Yao, « 1979-1990, le retour et la réorganisation de la vie urbaine », dans Atelier parisien d'urbanisme, *Phnom Penh : développement urbain et patrimoine*, Ministère de la Culture, département des affaires internationales, Paris, 1997 à la p.54 [Yao, « 1979-1990 »]

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Yao, « 1979-1990 », *supra* note 100 à la p.54.

¹⁰³ *Ibid.*

s'installer dans les maisons vides. Les luxueux quartiers de villas sont réservés aux états-majors, à leurs troupes et aux dirigeants politiques¹⁰⁴.

Peu de temps après, les gens retenus à l'extérieur de la ville entrent graduellement dans cette dernière, de manière clandestine. La plupart d'entre eux contactent les fonctionnaires dans le but de faire évaluer leurs compétences. Nombre d'entre eux désirent travailler pour le gouvernement en raison des avantages que cela comporte. Jusqu'en 1981, les fonctionnaires bénéficient en effet d'une subvention mensuelle de seize kilos de riz. De 1981 jusqu'en 1991, ils sont indemnisés en partie en argent et en partie en nature : riz, sucre, chandelles, huile, vêtements, pétrole. Le logement, l'eau et l'électricité sont gratuits.

Le repeuplement de Phnom Penh, dès 1979, entraîne la réapparition des quartiers informels, dont la formation initiale remonte à l'arrivée massive de réfugiés au début des années 70. Lorsque que les troupes vietnamiennes permettent enfin aux familles de revenir en ville, les fonctionnaires les escortent à leur nouveau logement. La lenteur du processus et la pression des personnes agglutinées aux portes de la ville font en sorte que le retour de la population s'effectue dans le désordre. Les gens s'installent alors où ils veulent, sur la base du « premier arrivé, premier servi »¹⁰⁵.

Durant le processus de réorganisation de la ville, les ministères et services urbains se partagent les responsabilités concernant la gestion des quartiers. Les fonctionnaires doivent résider à proximité de leur lieu de travail : « ils choisissent un logement dans le quartier et viennent se faire enregistrer dans leur service où leur est donné un papier qui vaut un permis d'occupation »¹⁰⁶. Au début de l'année 1980, le bureau du recensement municipal se charge du recensement de la

¹⁰⁴ Yao, « 1979-1990 », supra note 100 à la p.54.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.* à la p.55.

population. La reconstitution de l'état civil des gens qui n'ont plus aucun papier d'identité devient la priorité¹⁰⁷.

De 1979 à 1989, toutes les propriétés sans exception appartiennent à l'État. Les gens s'installent un peu partout : logements vides, toitures des terrasses, parcelles de terre libres, espaces vides entre les bâtiments, terrains ayant appartenu à des administrations, berges, bords de route, etc.¹⁰⁸ Les autorités attribuent des logements, autorisent certaines installations et délivrent gratuitement des permis d'occupation temporaires (POT). À l'époque, « la distinction se fait alors moins entre habitat formel et informel qu'entre habitants autorisés à résider, ceux qui jouissent d'une autorisation temporaire, et ceux qui ne détiennent aucune autorisation »¹⁰⁹. Cette appropriation non-autorisée des espaces vacants se trouve à l'origine de la naissance des communautés considérées aujourd'hui comme étant illégales¹¹⁰.

Plusieurs facteurs favorisent la création de quartiers irréguliers dans la décennie 90. Suite à la signature des Accords de Paris en 1991, un afflux démographique massif, attribué entre autres à la démobilisation, au retour des réfugiés¹¹¹ et à l'exode rural, entraîne une hausse de la demande en logements. L'expulsion des habitants occupants des bâtiments publics par l'État et à la décohabitation de logements habités par plusieurs familles constituent d'autres facteurs contribuant à

¹⁰⁷ Yao, « 1979-1990 », *supra* note 100 à la p.55.

¹⁰⁸ Valérie Clerc et Virginie Rachmuhl, « Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh, Cambodge : Dynamiques et enjeux pour l'action publique », (2006) 50 *Coopérer aujourd'hui*, à la p.4 [Clerc et Rachmuhl, « Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh »]

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Voir Fallavier, *The case of Phnom Penh*, *supra* note 4.

¹¹¹ Le Haut Commissariat pour les réfugiés organise le rapatriement et la réinsertion de 360 000 réfugiés vivant en Thaïlande.

Voir Williams, « Internally displaced persons », *supra* note 76 à la p.194.

l'expansion des établissements précaires de même que la pénurie de terrains appropriables et la hausse des valeurs foncières¹¹².

La Loi foncière de 1992¹¹³, en interdisant l'accès aux terrains publics, marginalise une part importante de la population dont l'occupation de l'espace se trouve désormais en marge des normes établies. La même année, le gouvernement ratifie le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*¹¹⁴ qui garantit, à l'article 11, le droit à un logement convenable et à l'amélioration constante de ses conditions d'existence. Au Cambodge, la période électorale de 1993 (marquée par la passivité des autorités à l'égard des occupations informelles) et l'annonce officielle de l'arrêt des évictions en 1996, correspondent aux moments où la croissance des quartiers informels atteint son plus haut sommet. Par ailleurs, comme le soulignent Clerc et Rachmuhl, l'opacité du marché et le fait que les procédures formelles soient rarement appliquées contribuent à généraliser les pratiques informelles.¹¹⁵

Depuis 1992, le nombre de ménages habitant dans des quartiers informels a augmenté de manière fulgurante. Des sondages réalisés au cours des dix dernières années par *Solidarity for the Urban Poor Federation* (une organisation communautaire locale) confirment cette tendance : En 1994, la ville de Phnom Penh comptait 187 communautés de pauvres rassemblant 130 000 personnes alors qu'en 2003, leur nombre atteignait 569 et leur population, 375 000 personnes¹¹⁶. Selon Pierre Fallavier, la situation de ces populations ne s'est pas améliorée suite à l'annonce, en 2003, du Premier ministre Hun Sen relative à la réhabilitation *in situ* de plusieurs quartiers de la capitale. Cette dernière leur aurait, au contraire, nui en

¹¹² Clerc et Rachmuhl, « Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh », *supra* note 108 à la p.5.

¹¹³ *Land Law, 1992*, Kret-Chhbab/100

¹¹⁴ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 19 décembre 1966, R.T.N.U. 171, Cambodge 1992 [*Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels*]

¹¹⁵ *Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels*, *supra* note 114.

¹¹⁶ Durand-Lasserve, « Dealing with market eviction processes », *supra* note 11 à la p.13.

entraînant une augmentation de la demande foncière et, inversement, la diminution de l'accès à la terre et au logement à l'intérieur de ces établissements¹¹⁷.

Les pouvoirs publics, qui s'intéressent aux quartiers informels dès le début de la décennie 90, modifient, au fil des années, leur discours à l'égard de ces derniers. Cette évolution se traduit par l'emploi de différents termes pour désigner les gens qui vivent dans ces établissements précaires. Au début des années 90, ces derniers sont appelés « squatters ». Grâce au travail de sensibilisation des ONG et à l'organisation des habitants en groupes d'épargne, le terme est remplacé par celui de « communautés de pauvres », à partir de 1994. Dès 1998, le cabinet de la municipalité reconnaît que le terme « squatter », péjoratif en khmer puisqu'il signifie « anarchiste », doit être remplacé par la formule « pauvres urbains ». Ce changement de rhétorique, comme l'indiquent Clerc et Rachmuhl, traduit une ouverture de la part des pouvoirs public quant à la légitimité des habitants à intégrer la ville. En 2000, le Premier ministre annonce finalement que l'expression « résident temporaire » remplacera celle de « squatter »¹¹⁸.

Le nouveau discours du gouvernement l'égard des quartiers « irréguliers » s'accompagne d'un changement d'attitude. Au début des années 90, ces établissements sont considérés comme étant illégaux et illégitimes et les autorités évincent massivement les populations y résidant¹¹⁹. Dans le même temps ces dernières s'organisent, notamment avec le soutien d'ONG locales (Urban Sector Group, Solidarity and Urban Poor Federation, Urban Resource Center Cambodia, Urban Development Fund), de réseaux et d'associations locales et internationales¹²⁰.

¹¹⁷ Durand-Lasserve, « Dealing with market eviction processes », *supra* note 11 à la p.13.

¹¹⁸ Clerc et Rachmuhl, « Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh, *supra* note 108 aux pp.5-6.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.* à la p.6.

À partir de 1996, l'attitude des pouvoirs publics se modifie au profit des communautés de pauvres. Cette année marque l'arrêt officiel des évictions forcées et la réalisation de petits projets de réhabilitation financés par UN-Habitat. Des projets de relocalisation concertée sont amorcés en 1998 et, dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté de la Municipalité de Phnom Penh, approximativement 9 000 ménages se trouvent relocalisés en lisière de la ville entre 1998 et 2003¹²¹. Les conséquences de cette pratique s'avèrent le plus souvent préjudiciables pour les populations pauvres. En dépit d'un certain ralentissement des évictions forcées depuis le moratoire de 1996, ces dernières ont repris à un rythme affolant au cours des dernières années.

Une nouvelle loi foncière¹²² promulguée en 2001, encourage l'accès à la propriété privée et instaure un système d'enregistrement cadastral. L'année suivante, le programme national d'enregistrement et d'immatriculation systématiques des propriétés foncières, avec l'assistance technique de l'Allemagne, de la Finlande et de la France, est lancé¹²³. Cette nouvelle législation, en limitant la prescription acquisitive¹²⁴, réduit néanmoins la possibilité, pour plusieurs ménages, de posséder légalement la terre¹²⁵.

La proportion actuelle de gens vivant dans les quartiers informels à Phnom Penh se révèle inquiétante. Au total, près du quart de la population de la capitale, soit environ 300 000 personnes, habiteraient dans ces établissements précaires¹²⁶. Les conditions dans lesquelles vivent ces dernières sont déplorables. Une étude effectuée par la Banque de Développement Asiatique en 2001 identifie les pauvres urbains comme faisant partie des groupes les plus vulnérables face à la violence, la

¹²¹ Durand-Lasserve, « Dealing with market eviction processes », *supra* note 11 à la p.15.

¹²² *Land Law, 2001*, NS/RKM/0801/14

¹²³ Appelé Projet LMAP (*Land Management and Administration Project*).

¹²⁴ Nous verrons plus loin en quoi consiste ce principe.

¹²⁵ Clerc et Rachmuhl, « Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh », *supra* note 108 à la p.6.

¹²⁶ *Ibid.*

criminalité, la drogue, le VIH/SIDA, en plus des pressions constantes sur leurs sources de revenus et de la dégradation de leur milieu de vie¹²⁷. Les pauvres urbains sont composés en majorité de mendiants, de travailleurs saisonniers, de conducteurs de touk-touk, de motodups, de collecteurs de déchets, d'enfants de la rue et de « travailleurs du sexe »¹²⁸. Relativement à la provenance des pauvres urbains, Ambra Dina, qui s'est penchée sur la question de la réhabilitation urbaine à Phnom Penh, indique :

La majorité des squatters proviennent actuellement des provinces rurales. Ces flux migratoires arrivent à Phnom Penh après avoir vendu leurs terres pour différentes raisons : raisons économiques, l'exploitation de leurs parcelles n'arrive plus à subvenir aux besoins de la famille; raisons médicales, sociales ou administratives telles que des problèmes de paiement de soins médicaux ou bien des évictions forcées consécutives à des prêts usuriers¹²⁹.

Un sondage réalisé par la Municipalité de Phnom Penh sur 379 bidonvilles en 1997 rassemblant 30 150 familles, faisait état du fait que 62% d'entre elles n'avaient pas accès à une toilette. Seulement 22% avaient accès à l'électricité. En ce qui concerne l'approvisionnement en eau, les 2/3 des familles n'y avaient pas accès à l'intérieur de l'établissement et achetaient celle-ci à des fournisseurs privés et ce à coût élevé¹³⁰.

En ce qui a trait aux litiges fonciers, ces derniers frappent plus durement les populations pauvres, principalement celles à la campagne. Selon de récentes recherches, la moitié la plus pauvre de la population rurale se partage environ 10%

¹²⁷ Asian Development Bank, *Participatory Poverty Assessment: Cambodia*, Manila, December 2001.

¹²⁸ Chap Sotharith, *Urban Poverty and Social Safety Net in Cambodia*, East Asian Development Network, en ligne: <<http://www.eadn.org>>.

¹²⁹ Ambra Dina, « Réhabilitation urbaine et sites de relogement », dans Atelier parisien d'urbanisme, Phnom Penh (Cambodge) Bureau des affaires urbaines, Venise (Italie) Direzione centrale sviluppo del territorio e mobilità, *Phnom Penh à l'aube du XXI^e siècle*, Paris : Atelier parisien d'urbanisme, 2003 à la p.51.

¹³⁰ Voir Municipality of Phnom Penh, *Urban Poverty Reduction Strategy for Phnom Penh*, a report developed under the UNDP/UNCHS Support Services for Policy and Program Development (CMB/99/007/08/56), Phnom Penh, September 1999.

des terres cultivées¹³¹. Au cours des dernières années, les paysans cambodgiens ont dû affronter de nombreuses expropriations foncières illégales, perpétrées la plupart du temps par des officiels du gouvernement local et/ou des militaires¹³². Ces nombreuses violations, jumelées à l'octroi massif de concessions foncières économiques à des compagnies forestières ou minières par le gouvernement, ont contribué à réduire leur accès à la terre. Dépossédés de leurs terres, nombre de paysans cambodgiens s'exilent en ville, où la situation se révèle globalement peu reluisante. Selon les estimations de la *Housing Rights Task Force*, entre les années 2000 et 2005, 6 810 familles ont été évincées à Phnom Penh. Le bilan réel s'alourdit alors que bien des cas ne sont pas répertoriés¹³³. La Commission cadastrale, inaugurée en 2002 et dont le but consiste à régler les litiges sur les terres non enregistrées, a démontré jusqu'à présent des résultats peu concluants¹³⁴. De nombreux problèmes dont le manque de ressources financières et humaines et des faiblesses au niveau de son impartialité (plusieurs officiels y travaillant sont eux-mêmes impliqués dans des litiges fonciers), contribuent à diminuer son efficacité.

Le chapitre subséquent vise d'abord à définir notre objet de recherche. Diverses expériences de *land sharing* s'y trouvent présentées dans le but de parvenir à comprendre, de manière concrète, en quoi consiste ce mécanisme. La question de la réception du modèle au sein de la société khmère, soulevée en dernier lieu, revêt un caractère significatif dans la mesure où elle dévoile le rapport au sol des Cambodgiens et Cambodgiennes.

¹³¹ Frank Van Acker, « Hitting a stone with egg? Cambodia's rural economy and land tenure in transition », CAS Discussion paper No.23, April 1999 à la p.43.

¹³² Williams, « Internally displaced persons », *supra* note 76 à la p.197.

¹³³ *Rapport du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies sur le droit à un logement décent*, Miloon Kothari, Doc. Off.CES NU, 62^e sess. Doc. NU E/CN.4/2006/41/Add.3 (2006) à la p.16.

¹³⁴ La Commission cadastre fonctionne selon une structure à trois niveaux : district, municipal/provincial et national.

Chapitre Deuxième:

Une réception mitigée du *land sharing* au Cambodge

2.1 Le *land sharing*: fondements juridiques et mise en œuvre

Le *land sharing* est un procédé de planification urbaine qui consiste en la division d'un terrain entre son propriétaire (un personne physique, une personne morale ou l'État) et les occupants, qu'ils soient locataires ou squatters. Le terrain sur lequel s'opère un programme de *land sharing* peut donc appartenir soit au secteur privé, soit au secteur public ou aux deux à la fois (propriété mixte). Dans les cas où les terrains ciblés pour les projets de *land sharing* appartiennent au domaine de l'État, ceux-ci sont souvent cédés par le gouvernement à un investisseur privé. En échange, ce dernier s'engage à reloger les occupants *in situ*. On parle alors de partenariat public-privé pour définir la collaboration des deux secteurs dans ce type de projet.

La collaboration du secteur privé en matière de gestion urbaine résulte de la réorientation des politiques urbaines des institutions internationales dans les années 90. Celles-ci favorisent désormais la participation du secteur privé et des communautés locales dans la poursuite de l'objectif d'un habitat adéquat et durable¹³⁵. En 2000, UN-Habitat et la Banque mondiale s'unissaient pour formuler la « Stratégie Globale pour l'Habitat de l'année 2000 » et sollicitaient un partage des responsabilités entre les secteurs public et privé dans la mise en œuvre de politiques de résorption des quartiers informels. Comme le souligne Winarso, « cet encouragement de la participation du privé, influencé par le modèle

¹³⁵ Valérie Clerc, « Les politiques de résorption de l'habitat informel à Phnom Penh. Influence des organisations internationales et contradictions de l'action publique », (2005) 80 Géocarrefour, à la p.1 [Clerc, « Les politiques de résorption de l'habitat informel »]

économique néolibéral qui appelle au retrait de l'État et à un partenariat public-privé, devint alors un agenda important pour le développement¹³⁶. »

La partition du terrain dans une opération de *land sharing* s'effectue de manière à ce que le propriétaire puisse développer la partie la plus avantageuse du site et que les résidents, qui construisent leurs maisons sur la plus petite portion, jouissent d'une sécurité de tenure complète¹³⁷. Cette dernière se traduit comme « le droit de tout individu ou tout groupe de bénéficier d'une protection efficace de l'État contre les évictions forcées »¹³⁸. Le *land sharing* entraîne par conséquent une densification considérable de la part des occupants car la partie du terrain allouée au propriétaire doit être libérée afin que ce dernier réalise son projet de développement (commercial, industriel, immobilier, etc.). Les occupants du site doivent alors habiter dans des blocs appartements à plusieurs étages. Le critère de faisabilité physique, selon Rabé, devient alors un facteur essentiel à la réussite d'un projet de *land sharing*¹³⁹. D'une part, si la superficie du terrain choisi pour un projet de *land sharing* est étroite et que la population qui y réside est très nombreuse, la partition du terrain pourra difficilement satisfaire à la fois aux besoins de cette dernière et à ceux du propriétaire. D'autre part, le *land sharing* impliquera souvent qu'une partie de la population ne pourra être relogée sur le site et devra aller vivre ailleurs¹⁴⁰. Outre la faisabilité physique, le temps représente un facteur impératif à considérer lors de la mise en œuvre d'une opération de *land*

¹³⁶ Haryo Winarso, « Inner City Redevelopment Strategy: The Role Agents in the Development Process, A Learning form Two Cases in Indonesia (Bandung and Samarinda) », Draft Working Report, Max Lock Centre, Mars 1999 à la p.3 [Winarso, « Inner City Redevelopment Strategy »]

¹³⁷ United Nations Centre for Human Settlements (UN-Habitat), *Rehabilitation of Inner City Areas: Feasible Strategies* (HS/79/85/E), Nairobi, 1986 à la p.39 [UN-Habitat, *Rehabilitation of Inner City Areas*]

¹³⁸ Alain Durand-Lasserve et Harris Selod, « The formalisation of urban land tenure in developing countries », World Bank's 2007 Urban Research Symposium, Washington, 14-16 May 2007 à la p.6 [Durand-Lasserve, « The formalisation of urban land tenure »]

¹³⁹ Paul E. Rabé, « Land Sharing in Phnom Penh: An Innovative but Insufficient Instrument of Secure Tenure for the Poor », Expert Group Meeting on Secure Land Tenure: New Legal Frameworks and Tools, UN-ESCAP, Bangkok, Thailand, 8-9 December 2005 à la p.5 [Rabé, « Land Sharing in Phnom Penh »]

¹⁴⁰ *Ibid.*

sharing. La lenteur du processus provoque le départ inévitable de plusieurs familles qui préféreront s'installer dans un autre quartier informel plutôt que de patienter jusqu'à la fin du projet. Le redéveloppement du site nécessite ainsi la mise en place d'abris temporaires pour les populations en attente de nouveaux logements.

Le *land sharing* entraîne des retombées diverses selon le statut des acteurs concernés. Pour les occupants qui sont locataires, le *land sharing* leur permet de négocier une entente avec le propriétaire afin de renouveler ou de renforcer leur droit d'occupation. Le *land sharing* peut, dans certains cas, leur permettre d'obtenir des baux à plus longue durée (emphytéotiques), pouvant s'échelonner sur une période de 18 à 99 ans ou, même, de posséder de manière définitive une part de terrain. Tout dépend de la volonté du propriétaire à octroyer plus de droits aux locataires et de la force de persuasion de ces derniers dans la négociation d'une entente de partage de terrain. Quant aux résidents qualifiés de squatteurs en raison de leur occupation foncière informelle, ce mécanisme leur permet d'obtenir un accès légal au sol¹⁴¹. Comme le signale Carrier, « en matière de régularisation foncière, le *land sharing* permet le rétablissement d'une tenure du sol en conformité avec le régime de propriété en vigueur »¹⁴². Enfin, pour les propriétaires, le *land sharing* peut constituer un moyen de désamorcer un conflit de longue durée avec les populations résidant sur leur terrain. Dans les cas où celles-ci sont établies sur le site depuis longtemps, il arrive fréquemment qu'elles refusent la compensation financière leur étant offerte pour quitter leur emplacement. Le *land sharing* devient alors une solution visant à réconcilier les deux parties en litige.

¹⁴¹ Adeline Carrier, « Reconstruire la ville informelle en la partageant. L'introduction du *land sharing* à Phnom Penh (Cambodge) », Institut Français d'Urbanisme, Paris, septembre 2007 à la p.3 [Carrier, « Reconstruire la ville informelle »]

¹⁴² *Ibid.* à la p.5.

La participation du secteur privé au mécanisme de *land sharing*, fondamentale à la réalisation des projets, peut se révéler difficile à obtenir. Dans les cas impliquant des terrains de nature privée, les propriétaires vont choisir l'option du *land sharing* s'ils calculent que le coût des évictions¹⁴³ est plus grand que celui du partage du terrain. Le *land sharing* peut aussi s'avérer avantageux lorsque les résidents sont unis et luttent avec acharnement pour empêcher l'éviction. C'est pourquoi l'organisation communautaire des populations pauvres est considérée, selon Rabé et Winarso, comme étant essentielle à la réussite d'un projet de *land sharing*. Comme l'indique Carrier, le *land sharing* implique une étroite collaboration entre les partenaires publics et privés et la population. Elle soutient que c'est principalement par le biais de la mobilisation sociale des « communautés pauvres » que se fait le lien. Cependant, en dépit de la mobilisation des populations pauvres, s'il s'avère moins coûteux pour les propriétaires d'évincer les populations, ils opteront le plus souvent pour cette solution et refuseront d'entrer dans un processus de *land sharing* avec ces dernières¹⁴⁴. Lorsque les terrains où s'opèrent les programmes de *land sharing* appartiennent au domaine de l'État, très rares sont les investisseurs privés qui manifesteront de l'enthousiasme à l'idée de devoir partager leur terrain avec les occupants et de les reloger. Motivés par l'objectif premier de réaliser des profits, ces derniers se montreront généralement réticents à financer les projets de reconstruction des maisons¹⁴⁵.

Dans la plupart des programmes de *land sharing*, la nécessité pour les familles de reconstruire leurs maisons peut placer un fardeau financier substantiel sur ces dernières, surtout si elles n'ont ni prêts immobiliers ni subventions extérieures. C'est pourquoi ces dernières se trouvent souvent dans l'obligation de contracter un prêt au sein d'une institution bancaire ou d'un autre type d'instance

¹⁴³ En comptabilisant les compensations financières offertes aux familles (surtout si ces dernières sont titulaires de droits) et aussi, dans certains cas, en additionnant celles fournies aux autorités ayant conduit les processus d'évictions.

¹⁴⁴ UN-Habitat, *Rehabilitation of Inner City Areas*, *supra* note 137 à la p.68.

¹⁴⁵ *Ibid.*

gouvernementale ou non gouvernementale. Dans d'autres cas, plus rares, les projets de *land sharing* sont conçus sur la base du recouvrement des coûts, c'est-à-dire que ceux-ci sont internalisés afin d'empêcher de placer un fardeau indu sur des finances de sources externes. Dans cet exemple précis, l'investisseur privé participant au *land sharing* finance la construction des habitations des familles et compte sur les profits qui seront engendrés par son projet de développement pour rembourser les coûts. C'est ce qu'on appelle une subvention croisée.

Les appréciations des auteurs concernant la technique du *land sharing* sont variées mais contiennent des points analogues. Dans un premier temps, Povey et Lloyd-Jones, qui ont analysé les projets de *land sharing* réalisés à Bandung et Samarinda (Indonésie), croient que le *land sharing* détient le potentiel pour permettre aux populations pauvres de bénéficier d'un habitat sûr et abordable. Selon eux, cette approche doit toutefois être élaborée de manière créative afin de résoudre les problèmes de logement et de subsistance des pauvres urbains. Pour Winarso, qui a lui aussi étudié les projets de *land sharing* en Indonésie, ces derniers ont démontré que la technique de *land sharing* constitue un moyen efficace pour améliorer la condition de logement des pauvres urbains. Il croit cependant qu'elle nécessite un support financier et institutionnel judicieux et, par-dessus tout, la participation substantielle de la communauté. Adusumili, qui s'est penchée sur l'expérience de *land sharing* à Hyderabad en Inde, pense pour sa part que, dans un contexte démocratique, les pauvres urbains ont un rôle prépondérant à jouer dans la réalisation de ce type projet.

Selon l'organisation UN-Habitat, qui a examiné les cas de *land sharing* à Bangkok, cette stratégie constitue principalement un mécanisme politique permettant la résolution des prétentions foncières conflictuelles des habitants des bidonvilles et des propriétaires. Selon cette dernière, la faisabilité d'un projet de *land sharing* dépend d'abord de la volonté des parties et, surtout, du poids que la

communauté pauvre urbaine parvient à obtenir pour faire valoir ses intérêts lors des négociations avec le propriétaire.

D'autres auteurs se montrent toutefois critiques à l'égard du *land sharing*. Pour Panroj Islam et Kioe Sheng, qui ont étudié les cas de *land sharing* à Bangkok, celui-ci ne constitue pas une stratégie appropriée pour permettre aux ménages pauvres de Bangkok d'accéder au logement. Ils soulignent le rapport de force défavorable des squatteurs ou habitants des bidonvilles. Selon Rabé, qui a analysé la question du *land sharing* dans les contextes thaïlandais et cambodgien, le *land sharing* constitue un mécanisme limité pour permettre aux pauvres urbains d'accéder au logement et à la terre. Selon lui, ce dernier dépend de la capacité des pauvres à pouvoir négocier une entente à leur avantage et ne constitue pas une mesure suffisante pour permettre aux pauvres de demeurer en ville. Durand-Lasserve, qui a concentré ses recherches sur la situation au Cambodge, manifeste un scepticisme certain à l'égard du mécanisme de *land sharing* et juge que ce dernier vise davantage à satisfaire les intérêts des investisseurs privés. Quant à Clerc, qui a effleuré la question du *land sharing* à Phnom Penh, l'absence de cadre légal pour les projets de *land sharing* nuit à leur mise en œuvre. Enfin, selon Carrier, qui s'est penchée sur la réalité phnompennoise, le *land sharing* ne constitue qu'une opération ponctuelle : une gamme importante d'enjeux relatifs aux modes d'occupation du sol nécessitent à son avis d'être considérés afin d'élaborer des politiques foncières appropriées.

Ces opinions, parfois contradictoires, démontrent la complexité du mécanisme de *land sharing* et permettront d'alimenter notre réflexion sur les divers projets de partition foncière réalisés en Thaïlande, en Indonésie et en Inde.

2.1.1 Des précédents en Thaïlande, en Indonésie et en Inde

La technique de *land sharing* fut employée dans certaines villes asiatiques au début des années 70. À cette époque, six communautés de Bangkok, la capitale thaïlandaise, parviennent à négocier un accord de *land sharing* avec leur propriétaire. La première sous-partie de cette section décrit le contexte ayant mené à la réalisation des projets de *land sharing* à Bangkok puis présente ces derniers. Cette sous-partie se trouve davantage approfondie que les deux suivantes, qui exposent sommairement les programmes de *land sharing* réalisés à Bandung et Samarinda, en Indonésie et à Hyderabad, en Inde.

Le phénomène d'urbanisation prend de l'ampleur dans la capitale thaïlandaise après la Deuxième guerre mondiale. En 1947, la ville de Bangkok ne compte que 800 000 habitants. Sur une période d'à peine dix ans (de 1967 à 1977) le nombre d'habitants dans la capitale passe de 2,1 millions à 4,7 millions de personnes. En 1982, sa population atteint le chiffre de 5,4 millions et en 1985, celui de 6,1 millions¹⁴⁶. Cette poussée démographique engendre une pression considérable sur le foncier résidentiel de la capitale qui, avant la Seconde guerre mondiale, ne connaissait pas de problèmes de logements. Cette nouvelle configuration de la ville de Bangkok vient bouleverser les logiques d'accès aux logements. La composition de la propriété foncière se modifie alors pour céder la place au secteur privé, tendance qui se consolidera au cours des années suivantes¹⁴⁷.

Dès les années 50, l'accroissement de la demande pour les terrains urbains provoque une hausse considérable des valeurs foncières. Le processus de formalisation du marché réduit l'accès des pauvres au logement, qui reposait

¹⁴⁶ National Statistical Office, *Population and Housing Census 1980*, Bangkok, 1980.

¹⁴⁷ S.K. Das, « Rehabilitation of inner city slums in Asian cities », paper presented at the UNCHS (Habitat) Expert Group Meeting on Upgrading of Inner City Slums, Bangkok, November 1983.

auparavant sur des pratiques informelles. Les transactions foncières de ces derniers s'effectuaient à l'intérieur d'un secteur privé informel très actif, leur permettant d'accéder à des terrains à prix abordable, à travers des ententes de location de nature temporaire. Au milieu des années 60, suite à l'apparition du phénomène de spéculation foncière, le système de location de terrains pour les pauvres est confronté à une crise, avec l'apparition d'un florissant marché de compagnies de développement foncier, de promoteurs immobiliers professionnels et d'entrepreneurs en bâtiments¹⁴⁸.

Les processus de formalisation et de privatisation du secteur foncier à Bangkok affectent lourdement les pauvres urbains. Les restrictions imposées au système de location de terrains contribuent d'abord à réduire la possibilité pour les nouveaux arrivants d'avoir accès à un logement au bas prix. Les personnes qui cherchent une maison doivent ensuite dépendre d'un système de location au centre-ville ou dans des établissements de squatters, augmentant les densités sur les terrains et affectant les conditions de vie des citadins pauvres en général. Enfin, l'épuisement rapide des terrains disponibles en lisière de la ville contribue à accroître l'attrait des investisseurs privés pour les bidonvilles du centre-ville¹⁴⁹.

Dans les années 80, autour d'un million de personnes de la région métropolitaine de Bangkok vivent dans des bidonvilles, soit le cinquième de la population. Environ 65% de ces établissements précaires sont construits sur des terrains privés, 28% sur des terrains publics et 7% sur des terrains à la propriété mixte. Entre 1974 et 1986, plus de 200 communautés vivant dans les bidonvilles sont

¹⁴⁸ Alain Durand-Lasserve, « Some characteristics of the process of land appropriation in Bangkok during the last three decades », Centre d'Études de Géographie Tropicale, Paris, 1981 [Durand-Lasserve, « Some characteristics of the process of land appropriation»]

¹⁴⁹ *Ibid.*

évincées, selon la *National Housing Authority* (NHA)¹⁵⁰. En 1985, on évalue à 272 000, le nombre de personnes sous la menace d'éviction¹⁵¹.

Face à l'aggravement de la crise urbaine, les autorités de la ville de Bangkok décident de mettre en œuvre des stratégies de logement conventionnelles. En 1975, la NHA initie un programme de réhabilitation urbaine. Des problèmes surviennent au niveau de la possibilité d'assurer une sécurité de tenure à long terme pour les résidents. Dans seulement quelques cas exceptionnels, la NHA parvient à négocier des baux à long terme au nom des résidents¹⁵². En 1985, 46 bidonvilles auparavant réhabilités par la NHA ou d'autres organisations non gouvernementales, se trouvent déjà sous la menace d'éviction¹⁵³. Le gouvernement réagit en élaborant de nouvelles stratégies visant à rétablir un équilibre entre la demande grandissante de terrains urbains et le droit des pauvres à demeurer à leurs emplacements urbains traditionnels. C'est alors qu'apparaît le *land sharing*. Voici un bref aperçu des ententes de *land sharing* négociées entre six communautés à Bangkok et leur propriétaire.

La communauté de Wat Ladbuakaw est établie sur un terrain privé. En 1964, le propriétaire cesse de collecter le loyer et en 1978, un incendie détruit les habitations des 500 familles¹⁵⁴. Après cet incident, 300 familles reviennent sur le

¹⁵⁰ Prachumporn Panroj Islam and Yap Kioe Sheng, « Land-Sharing as a Low Income Housing Policy », (1989) 13 (1) Habitat International, à la p.119 [Panroj Islam et Kioe Sheng, « Land-Sharing as a Low Income Housing Policy »]

¹⁵¹ UN-Habitat, *Rehabilitation of Inner City Areas*, *supra* note 137 à la p.66.

¹⁵² *Ibid.* à la p.67.

¹⁵³ Sapon Pornchokchai, *1020*, Bangkok, Phisic Center Publishing, 1985.

¹⁵⁴ En vertu du *Rent Control Act* de 1969, le propriétaire est libre de renouveler ou de terminer un contrat de location. Les locataires ont habituellement 30 jours pour quitter leur loyer après avoir été notifiés de la fin de leur contrat et n'ont droit à aucune compensation financière. De manière générale, un propriétaire qui cesse de collecter l'argent du loyer indique son intention de mettre fin au contrat. Après avoir cessé de collecter, certains propriétaires attendent des années avant de reprendre possession de leur terrains tandis que d'autres accélèrent le processus en provoquant des incendies criminels. En vertu des régulations de la *Bangkok Metropolitan Administration* (BMA), les structures démolies par le feu ne peuvent être reconstruites à l'intérieur d'un délai de 45 jours après l'incident et un incendie termine automatiquement le contrat de location.

site et bâtissent à nouveau leurs maisons alors que la propriété a alors été vendue à un promoteur. Ce dernier commence à évincer les résidents en leur offrant des compensations allant de 375 à 6250 baths¹⁵⁵. 220 familles acceptent l'offre. En 1982, la *National Housing Authority* (NHA) intervient et propose une entente de *land sharing* au propriétaire et aux familles demeurées sur le site. 0,32 des 1,6 hectares de terrains sont alors vendues à la NHA au coût de 500 bath/m² (la valeur marchande est de 900 baths/m²). Les résidents doivent donc payer 455-650 baths par mois à la NHA pour une période de cinq ans et reconstruire eux-mêmes leurs maisons¹⁵⁶.

Les résidents de Klong Toey habitent sur un site appartenant à l'Autorité Portuaire de la Thaïlande. Désirant reprendre possession de son terrain pour construire de nouvelles infrastructures, celle-ci commence à évincer les 1780 familles résidant sur le site. En 1985, suite aux actions de la communauté (avec l'appui d'ONG) et de la pression politique exercée par le gouvernement et le roi, l'Autorité accepte de négocier un accord de *land sharing*. 10 hectares de terrain sont alors alloués à la NHA au coût de 0,25 bath/m²/mois pour une période de 20 ans. La NHA développe la zone et loue des lots de terres au coût mensuel de 60-110 baths. Les résidents doivent construire leurs maisons et bénéficient de prêts de deux ONG, de même que de l'assistance technique de l'Armée Royale Thaïe. Ce projet vise le relogement d'environ 1080 familles¹⁵⁷.

La communauté de Manangkasila est établie sur un site appartenant au Département du Trésor. En 1979, un promoteur immobilier commence à évincer les 500 familles vivant sur le terrain. Une compensation financière de 200 baths/m², offerte aux résidents, est acceptée par plus de 80 familles. Le reste

Voir Panroj Islam and Kioe Sheng, « Land-Sharing as a Low Income Housing Policy », *supra* note 150 à la p.119.

¹⁵⁵ En 1989, 25 baths= 1 dollar US

¹⁵⁶ Panroj Islam and Kioe Sheng, « Land-Sharing as a Low Income Housing Policy », *supra* note 150 aux pp.119-120.

¹⁵⁷ *Ibid.* à la p.120.

d'entre elles résiste à l'éviction et forme une organisation communautaire afin de négocier une meilleure compensation. En 1982, le Département du Trésor accorde la location de 0,67 hectares des 1,75 hectares de terrain, sur une base annuelle. En échange, les 198 familles doivent s'organiser sous la forme d'une coopérative et payer un loyer mensuel de 0,50 baths/m² en plus d'un coût de location initial de 700 bahts¹⁵⁸.

La communauté de Rama IV réside sur un terrain appartenant au Bureau de la Propriété de la Couronne. En 1967, Le terrain est loué à un promoteur privé alors que le contrat de location des habitants de Rama IV n'est toujours pas expiré. Au moment de son expiration, le promoteur commence à évincer les résidents, lesquels résistent et parviennent à mobiliser un support politique pour leur cause. La lutte des habitants de Rama IV est hautement publicisée et en 1981, le promoteur accepte de partager le terrain. Des 8,43 hectares, 2,4 sont utilisés pour construire des immeubles à huit étages et les habitants obtiennent le droit de louer pendant 20 ans leurs appartements¹⁵⁹.

Les habitants de Sam Yod vivent sur un terrain possédé par le Bureau de la Propriété de la Couronne. En 1980, ce dernier commence à évincer les 158 familles établies sur le site. La communauté s'organise et sollicite le support de diverses ONG, de politiciens et de la NHA. En 1986, une ONG suggère un premier plan de *land sharing*. Celui-ci est d'abord rejeté par les résidents. En 1986, la NHA développe un nouveau plan avec des immeubles à 4 étages pour reloger les 192 familles. Celui-ci est accepté par le propriétaire et les leaders de la communauté¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Panroj Islam and Kioe Sheng, « Land-Sharing as a Low Income Housing Policy », *supra* note 150 à la p.120.

¹⁵⁹ *Ibid.* aux pp.120-121.

¹⁶⁰ Panroj Islam et Kioe Sheng, « Land-Sharing as a Low Income Housing Policy », *supra* note 150 à la p.120.

Le terrain sur lequel vit la communauté de Soi Sengki appartient au Bureau de la Propriété du Roi. Celui-ci n'a jamais tenté d'évincer les habitants mais refusa de renouveler le contrat de location après qu'un incendie ne détruisit le quartier. En 1984, le Bureau de la Propriété du Roi accepte de vendre 0,6 hectares de terrain à la NHA dans le but de reloger les occupants. La même année, ces derniers forment une coopérative de logements afin d'obtenir un prêt pour l'achat du terrain et pour la construction de maisons¹⁶¹.

Les communautés de Wat Ladbuakaw, Klong Toey, Manangkasila, Rama IV, Sam Yod et Soi Sengki ont chacune bénéficié d'un support extérieur leur permettant de négocier un accord de *land sharing* avec leurs propriétaires. On note le rôle primordial joué par la NHA, autant dans la réalisation des plans de partition de terrain que dans l'octroi de prêts aux familles. Le long processus de mise en œuvre du *land sharing* constitue également un facteur commun à tous les projets. En 1986, seul le programme de Wat Ladbuakaw était terminé¹⁶².

La prochaine partie présente deux expériences de *land sharing* en Indonésie : le cas d'Industri Dalam et celui de Citra Niaga.

Avec une population totale estimée à 222 millions d'habitants en 2006, l'Indonésie est l'un des pays les plus peuplé au monde¹⁶³. Son taux de croissance démographique élevé (en moyenne 5,5% par année entre 1980-1990), implique un besoin manifeste d'espaces d'habitations, de logements et de services urbains¹⁶⁴. Les projets de *land sharing* réalisés à Bandung et Samarinda illustrent deux exemples de partenariats public-privé et d'implication, à degré différent, de la communauté locale.

¹⁶¹ Panroj Islam et Kioe Sheng, « Land-Sharing as a Low Income Housing Policy », *supra* note 150 à la p.121.

¹⁶² UN-Habitat, *Rehabilitation of Inner City Areas*, *supra* note 137 à la p.74.

¹⁶³ Indonesian Central Statistics Bureau, September 2006.

¹⁶⁴ Winarso, « Inner City Redevelopment Strategy », *supra* note 136 à la p.5.

Le bidonville d'Industri Dalam est situé au nord de la ville de Bandung, la capitale de la province de Java-Ouest. De 1920 à 1960, le terrain appartient aux Hollandais en vertu d'un droit d'usage octroyé pour une période de 20 ans. Certaines parties du site sont vacantes alors que d'autres sont utilisées pour la réalisation d'activités industrielles. Après la création de la République d'Indonésie dans les années 60, le terrain devient une « terre gouvernementale ». Des gens commencent à l'occuper alors que le site semble négligé par le gouvernement¹⁶⁵. Au milieu des années 80, le site rassemble environ 815 ménages.

En 1985, les occupants demandent d'acheter la terre mais le gouvernement refuse. Celui-ci désire redévelopper le terrain sans toutefois évincer les squatters. Un projet de redéveloppement du site d'Industri Dalam est alors élaboré et fait l'objet d'une étude. Cette dernière indique que la meilleure solution consiste en un partenariat public-privé afin de financer le projet. L'étude estime le projet réalisable en vertu des raisons suivantes : environ la moitié de la zone appartient au gouvernement, un décret présidentiel peut être utilisé comme base légale pour justifier sa réalisation et la localisation stratégique de la zone pourra être utilisée pour inciter les investisseurs privés à la développer commercialement¹⁶⁶.

Le projet implique un partenariat entre le gouvernement local, le secteur privé et la communauté, laquelle est soutenue par une ONG. En vertu de ce dernier, les résidents ont l'option d'acheter ou de louer des appartements déjà développés dans la zone. La partie restante du terrain appartenant au gouvernement est vendue au secteur privé pour le développement d'un projet commercial¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Winarso, « Inner City Redevelopment Strategy », *supra* note 136 à la p.7.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Mark Povey and Tony Lloyd-Jones, « Mechanisms for sustaining the livelihoods and social capital of the urban poor in core urban areas », ESF/N-AERUS workshop, May 2000 à la p.4 [Povey and Lloyd-Jones, « Mechanisms for sustaining the livelihoods »]

Relativement au financement du projet, cinq sources sont appelées à être utilisées : Premièrement, le Budget National et/ou Local lequel devait être utilisé en tant que capital de base. Il fut principalement utilisé pour le développement des infrastructures alors que cet aspect relevait en fait de la responsabilité du gouvernement; Deuxièmement, les fonds accumulés par la Coopérative¹⁶⁸; Troisièmement, la Banque BTN ou d'autres institutions financières qui pourraient offrir un prêt hypothécaire; Quatrièmement, des fonds provenant d'autres institutions qui pourraient les fournir à faible taux d'intérêt. Finalement, des fonds accumulés par le corps managérial en vendant la partie de la zone destinée à des usages commerciaux¹⁶⁹.

Le redéveloppement du site d'Industri Dalam sous forme de *land sharing* débute en 1990. La construction des appartements du premier bloc (bloc A) est terminée en juin 1991 et la première famille y emménage en août 1991¹⁷⁰. En 1995, seulement le premier bloc (bloc A) se trouve entièrement occupé. Une étude conduite en 1993 révèle que les gens hésitent à vivre dans des appartements à l'intérieur d'immeubles à plusieurs étages. En raison de problèmes financiers, la mise en œuvre du projet doit être reprogrammée afin que la construction totale soit terminée d'ici 1995¹⁷¹. Des données recueillies révèlent toutefois qu'en 1996, les étapes finales du projet (construction des maisonnettes servant à reloger les propriétaires privés du site, le déménagement du reste des résidents dans ces dernières et la construction d'immeubles commerciaux) n'avaient toujours pas été complétées¹⁷².

¹⁶⁸ L'idée d'organiser les résidents à l'intérieur d'une coopérative fut initiée afin de leur permettre de sécuriser des fonds issus de prêts bancaires ou d'autres activités.

¹⁶⁹ Winarso, « Inner City Redevelopment Strategy », *supra* note 136 à la p.15.

¹⁷⁰ Informations contenues à l'intérieur d'un sondage faisant partie du programme de recherche conduit par le Département de Planification Régionale et Urbaine, Institute Technology Bandung, 1993 à 1996.

¹⁷¹ Winarso, « Inner City Redevelopment Strategy », *supra* note 136 à la p.13.

¹⁷² Département de Planification Régionale et Urbaine, ITB, 1996.

L'un des principaux problèmes relevés lors de la réalisation du projet d'Industri Dalam est la faible participation de la communauté durant les phases de construction et d'occupation des appartements. Un autre problème important est l'incapacité d'assurer la participation du secteur privé pour le redéveloppement du site. Ce dernier, qui avait initialement consenti à participer au projet, se désista juste avant le commencement du processus.

Citra Niaga est un bidonville situé au centre-ville de Samarinda, la capitale du Kalimantan oriental, en Indonésie. Malgré les conditions difficiles qui règnent à l'intérieur ce dernier, les habitants parviennent à gagner leur vie grâce à l'existence d'une zone commerciale voisine qui leur permet d'accommoder leurs activités du secteur informel¹⁷³.

En 1983, le gouverneur de la province de Kalimantan a l'idée de reconstruire la zone de façon judicieuse : il désire développer un centre commercial alternatif pouvant accommoder à la fois les petits et les gros commerçants. Il forme alors une équipe constituée d'un promoteur, d'un architecte, d'une ONG et de la communauté afin de réaliser son projet¹⁷⁴. L'idée est de développer une zone à usage mixte, qui permettrait aux riches et aux pauvres de vivre près du centre-ville. Le projet prévoit l'utilisation de 30% du site pour accommoder la population existante en la logeant dans des appartements à l'intérieur d'immeubles à étages. Le reste du terrain est vendu et développé commercialement, permettant alors la réalisation d'un financement croisé pour le relogement des occupants¹⁷⁵. Le réaménagement de la zone s'effectue à l'intérieur d'un délai de quatre ans. Cette dernière inclut un centre commercial, un centre pour les vendeurs de rue, un centre de récréation communautaire et des

¹⁷³ Winarso, « Inner City Redevelopment Strategy », *supra* note 136 à la p.18.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ Povey and Lloyd-Jones, « Mechanisms for sustaining the livelihoods », *supra* note 167 à la p.4.

maisons-boutiques. En 1989, le projet reçoit le prix Aga Khan au Caire, dans la catégorie architecture et société¹⁷⁶.

À la différence du projet de *land sharing* d'Industri Dalam, celui de Citra Niaga fut bien géré et obtint le support complet de la communauté et d'une ONG locale¹⁷⁷. En outre, la participation du secteur privé fut assurée dès le commencement du processus¹⁷⁸. Le rôle et la responsabilité des institutions étaient mieux définis et la gestion éclairée du projet a contribué à créer, au sein de la communauté d'habitants, un sentiment de confiance¹⁷⁹.

La section suivante expose l'opération de partage de terrain réalisée sur le site de Gandhikuteer, à Hyderabad (Inde).

Hyderabad, capitale de la province d'Andhra Pradesh, représente la cinquième plus grande ville indienne, avec une population évaluée à 4,28 millions d'habitants en 1991¹⁸⁰. Durant la décennie 1981-1991, cette dernière augmente en fait de 70,33%. La *Hyderabad Urban Development Authority* (HUDA) projette qu'en 2011, elle devrait atteindre 8,6 millions d'habitants¹⁸¹.

¹⁷⁶ Winarso, « Inner City Redevelopment Strategy », *supra* note 136 à la p.19.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ La littérature n'indique toutefois pas de quelle manière le projet de Citra Niaga fut financé.

¹⁷⁹ Winarso, « Inner City Redevelopment Strategy », *supra* note 136 à la p.23.

¹⁸⁰ Municipal Corporation of Hyderabad, *Municipal Services for the Urban Poor in Hyderabad*, Programme Concept Document, à la p.1. [Municipal Corporation of Hyderabad, « Municipal Services for the Urban Poor »]

¹⁸¹ Uma Adusumilli, « Regulatory Guidelines for Urban Upgrading: Hyderabad Experience, India », Paper presented at the first RGUU international workshop, 17-18 May 2001 à la p.2. [Adusumili, « Regulatory Guidelines for Urban Upgrading »]

Les établissements de squatters à Hyderabad se forment au début des années 50, lorsque l'élite musulmane quitte la ville, suite à l'action de la police¹⁸², laissant derrière elle ses diverses propriétés. L'ère de l'industrialisation sous Jawaharlal Nehru et l'accession d'Hyderabad au titre de capitale en 1956, contribuent à l'expansion démographique soudaine de la ville, particulièrement de la tranche de la population pauvre¹⁸³. Le nombre d'habitants résidant à l'intérieur de bidonvilles progresse par la suite de manière constante, passant de 120 000 personnes en 1962 à 1,25 millions, en 1994¹⁸⁴.

Les initiatives du gouvernement pour réhabiliter les bidonvilles d'Hyderabad au cours des dernières décennies ont connu un succès variable, notamment en raison du fait que la majorité des bidonvilles se trouvent sur des terrains privés. Le cas de *land sharing* à Gandhikuteer, exposé ci-dessous, représente un exemple d'innovation en matière de développement urbain, visant à améliorer la condition des pauvres urbains.

Gandhikuteer est un site d'approximativement 1200 m² rassemblant environ 240 familles, depuis le début des années 30. Entre 1940 et 1970, la propriété du terrain est maintes fois contestée devant la cour. En 1970, des négociations ont lieu afin que les occupants puissent acquérir la terre en payant des compensations aux propriétaires. Celles-ci ne mènent à aucune entente. En 1981, l'*Urban Community Development* (UCD) négocie une entente de *land sharing*. La majeure partie des coûts de la construction du projet (80%) proviennent d'un prêt accordé par *Housing and Urban Development Corporation Limited* (HUDCO), à un taux d'intérêt de 7%, avec des remboursements échelonnés sur une période de 20 ans. Le reste de l'argent provient des

¹⁸² Quand l'Inde s'affranchit de l'emprise de la Grande-Bretagne en 1947, quelques régions demeurent à l'extérieur de l'Union de l'Inde. L'État d'Hyderabad devient intégré avec le reste du pays à travers l'intervention de la police du Gouvernement Indien.

¹⁸³ Adusumili, « Regulatory Guidelines for Urban Upgrading », *supra* note 181 à la p.2.

¹⁸⁴ Municipal Corporation of Hyderabad, « Municipal Services for the Urban Poor », *supra* note 180 à la p.1.

contributions des bénéficiaires et de subventions gouvernementales. Le projet de *land sharing* à Gandhikuteer a toutefois entraîné l'expulsion directe de certains membres de la communauté. Initialement composée de trois groupes sociaux, celle-ci a perdu l'un d'entre eux au cours du processus de *land sharing*. Les deux les plus forts ont, de fait, convenu d'évincer le plus faible afin de profiter plus pleinement des bénéfices offerts par le propriétaire.

Dans la capitale cambodgienne, un seul des quatre programmes pilotes a été mené à terme. Les trois autres sont en effet demeurés au stade des négociations. La partie subséquente présente les programmes pilotes de *land sharing* initiés en 2003 à Phnom Penh par le gouvernement royal cambodgien.

2.1.2 Les projets pilotes de *land sharing* à Phnom Penh

Les opérations de *land sharing* au Cambodge, à l'instar de la Thaïlande, de l'Indonésie et de l'Inde, se veulent une solution au problème de prolifération des quartiers informels. En 2003, en pleine période pré-électorale, le Premier Ministre Hun Sen annonce la sélection de quatre communautés pauvres du centre-ville de la Municipalité de Phnom Penh désignées pour participer à des programmes pilotes de *land sharing*. Il s'agit des communautés de Borei Keila, Dey Krohom, Santhipeap et Roteh Ploeung (sites ferroviaires A et B). Cette décision, autorisée par le Conseil des ministres et applaudie à la fois par les ONG locales et la communauté internationale, s'inscrit dans le programme plus vaste élaboré par le gouvernement pour lutter contre la pauvreté urbaine. Cette annonce accompagne la déclaration du Premier ministre de réhabiliter annuellement 100 quartiers pour les cinq prochaines années et symbolise un engagement majeur d'améliorer la situation des établissements informels à Phnom Penh¹⁸⁵. Dans un même temps, Hun Sen promet l'abandon de la politique de déplacement

¹⁸⁵ Rabé, « Land Sharing in Phnom Penh », *supra* note 139 à la p.1.

« concerté » et annonce l'élaboration d'une politique de régularisation, avec distribution de titres de propriété aux citoyens éligibles d'en obtenir, en vertu de la loi en vigueur¹⁸⁶. À propos de cette campagne, le Vice-gouverneur de la Municipalité de Phnom Penh déclare: « La ville n'appartient pas uniquement aux riches. Elle appartient à tout le monde alors nous devrions tous être impliqués afin de l'améliorer »¹⁸⁷.

En l'absence de cadre juridique pour ce type de projet, le Conseil des ministres autorise les programmes pilotes en les désignant sous la forme de concessions foncières sociales¹⁸⁸. Promulgué en 2003, le *Sous-décret sur les concessions foncières sociales* vise à fournir gratuitement, sous certaines conditions, un terrain aux familles dans le besoin sur des lotissements appartenant au domaine privé de l'État¹⁸⁹. Les auteurs ayant étudié l'expérience du *land sharing* à Phnom Penh conviennent que le site de Borei Keila relève du domaine privé de l'État, en vertu de la *loi foncière de 2001*. Dans les faits, en raison de la confusion qui règne autour de la distinction entre les terrains appartenant aux domaines public et privé de l'État, la possession des autres établissements demeure néanmoins impossible à déterminer avec précision.

¹⁸⁶ Clerc, « Les politiques de résorption de l'habitat informel », *supra* note 135 aux pp.187-188.

¹⁸⁷ Chev Kim Heng, « Community News », Urban Poor Development Fund and Solidarity for the Poor Federation, Phnom Penh, no.2, June, 2003.

¹⁸⁸ Le programme de concessions foncières sociales, coordonné par le Conseil de Politique Foncière, vise principalement les zones rurales du pays.

Voir Rabé, « Land Sharing in Phnom Penh », *supra* note 138 aux pp. 15-16.

¹⁸⁹ Au Cambodge, le domaine de l'État est divisé en deux : le domaine public le domaine privé. Le domaine public de l'État : En vertu des articles 12 à 16 de la *Loi foncière de 2001*, celui-ci se réfère à la propriété appartenant à l'État qui peut uniquement être utilisée pour des intérêts publics et qui ne peut être sujet à aucune transaction. Il inclut les routes, les parcs, les chemins de fer et les autres usages spécifiquement publics.

Le domaine privé de l'État: En vertu de l'article 17 de la *Loi foncière de 2001*, celui-ci se réfère à la propriété appartenant à des institutions étatiques qui peuvent être transférées, distribuées (sous la forme de concessions sociales) et sujet à des transactions en vertu de la loi. Cela inclut des terrains et des immeubles occupés par des institutions gouvernementales.

Voir Socheat Khemro and Payne, « Improving tenure security », *supra* note 61 à la p.183.

L'ancienne cité sportive (« Borei Keila », en khmer), est située près du stade olympique, face à l'école secondaire Bak Tuok, dans la commune de Veal Vong et le district 7 Makara. Elle couvre une superficie de 14,12 hectares de terrain et rassemble dix communautés¹⁹⁰. Le site, occupé depuis le début des années 90 par des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur ainsi que par des migrants de la diaspora vietnamienne¹⁹¹, appartient au Ministère de l'Éducation et des Sports.

En 2003, le Premier Ministre autorise l'octroi d'une concession foncière sociale de 4,6 hectares sur le site de Borei Keila (30% du terrain) et mandate la compagnie Phan Imex de construire 10 appartements sur 2 hectares de terre, pour reloger les 1776 familles résidant sur ce dernier. Phan Imex obtient en contrepartie la propriété de 2,6 hectares de terrain, lesquels sont destinés à réaliser des opérations commerciales¹⁹². Cette dernière est le bailleur exclusif du projet, au coût estimé à 8 millions de dollars. En vertu de l'accord, elle s'engage à construire dix bâtiments de 10 étages chacun, contenant 180 appartements de 40 m². Les travaux de construction débutent en août 2005¹⁹³.

En mars 2007, la construction des trois premiers immeubles est complétée. La Municipalité de Phnom Penh alloue alors des appartements à 87 familles, puis au cours des semaines suivantes, des appartements sont alloués à 244 familles supplémentaires. Plusieurs habitants de Borei Keila se plaignent de la prégnance de la corruption, lors du processus de distribution des appartements. La lenteur des travaux de construction des sept autres immeubles est lourde de conséquences

¹⁹⁰ LICADHO, « Borei Keila Community Relocation, a derailed social project in Cambodia's capital », 23 May 2007, en ligne: <<http://www.licado.org>>, à la p.1 [LICADHO, « Borei Keila Community Relocation »]

¹⁹¹ Rabé, « Land Sharing in Phnom Penh », *supra* note 139 à la p.8.

¹⁹² LICADHO, « Borei Keila Community Relocation », *supra* note 189 à la p.1

¹⁹³ Carrier, « Reconstruire la ville informelle », *supra* note 141 à la p.4.

pour les familles, qui doivent affronter de pénibles conditions en attendant de pouvoir obtenir un nouveau chez-soi¹⁹⁴.

Dey Krohom (« terre rouge », en khmer) est situé dans la zone du Bassac, près du théâtre Preah Suramarit (mieux connu sous le nom de Théâtre Bassac). La communauté de Dey Krohom rassemble 805 familles, établies sur le site d'une superficie de 4,7 hectares depuis le début des années 80. Parmi eux, se retrouvent des vendeurs ambulants, des marchands et plusieurs musiciens et artistes, garants de la culture traditionnelle khmère¹⁹⁵.

En 2003, le Conseil des ministres accorde une concession foncière sociale de 3,7 hectares sur les 4,7 hectares de terrain afin de procéder au relogement *in situ* de la communauté. Ce dernier prévoit d'allouer la partie restante du site à une compagnie privée désireuse de la développer commercialement. La Municipalité de Phnom Penh est alors chargée de recenser la communauté et de mettre en pratique le programme de *land sharing*. Ce dernier ne se concrétise pas. En 2005, des chefs de village et certains représentants de la communauté concluent un contrat avec la compagnie de construction 7NG, stipulant l'octroi, pour les habitants, d'une concession foncière sociale de 3,7 hectares sur un site de relocalisation au village de Damnak Trayeung, situé à 20 km de Phnom Penh. L'accord vise la construction de maisons pour les habitants. Cet accord provoque d'énormes dissensions au sein de la communauté, alors que plusieurs membres se plaignent de ne pas avoir été consultés relativement à l'échange de terrain et dénoncent la trahison et l'injustice que cette action symbolise pour eux. Malgré de nombreuses plaintes formulées par des habitants de la communauté exigeant la nullité du contrat, le Département de Gestion foncière, d'Urbanisation et du

¹⁹⁴ LICADHO, « Borei Keila Community Relocation » *supra* note 190 aux pp.1-2.

¹⁹⁵ LICADHO Canada, « Human Rights Day Action Appeal : 280 Families Threatened with Forced Evictions in Phnom Penh Need Your Help! », 2007, en ligne : <<http://www.licadhocanada.com>>, à la p.2 [LICADHO Canada, « Human Rights Day Action Appeal »]

Cadastre émet un titre de propriété à 7NG en décembre 2005, établissant ainsi sa possession pleine et entière du site de Dey Krohom¹⁹⁶.

Bien que la compagnie 7NG soit légalement propriétaire du site de Dey Krohom, plusieurs familles refusent de quitter le site et subissent de nombreuses confrontations avec les autorités municipales, la police militaire et des représentants de la compagnie 7NG. Certains d'entre eux doivent même faire face à des accusations criminelles pour s'être opposés avec véhémence à leur expulsion du site et à la destruction de leurs biens personnels par les officiels de la compagnie et de la municipalité¹⁹⁷. Depuis 2005, les violences et tactiques d'intimidation exercées par les autorités ont eu raison de nombreux habitants de Dey Krohom demeurés sur le site, qui n'ont eu d'autre choix que de vendre leurs maisons à 7NG et de plier bagage¹⁹⁸.

Les deux sites ferroviaires adjacents Santhipeap et Roteh Ploeung se trouvent sur un terrain appartenant à la compagnie ferroviaire de l'État et rassemblent deux communautés : la communauté A (environ 81 familles) et la B (plus de 320 familles). Ces dernières occupent un petit lopin de terre qui a été donné sous forme de bail à un promoteur immobilier cambodgien pour la construction de larges complexes commerciaux, incluant une tour à bureau et des condominiums de luxe¹⁹⁹.

En 2003, la Municipalité de Phnom Penh suggère au promoteur une opération de *land sharing*. Celui-ci refuse d'envisager cette solution et suggère plutôt de relocaliser les communautés à l'extérieur de la ville. Cette proposition est d'abord refusée par les représentants de la communauté A tandis que les leaders de la

¹⁹⁶ LICADHO Canada, « Human Rights Day Action Appeal », *supra* note 195 à la p.3.

¹⁹⁷ Bridges Across Borders (BAB), *A Year in Review 2007*, en ligne : < <http://www.bab.org> >, à la p.25

¹⁹⁸ LICADHO Canada, « Human Rights Day Action Appeal » *supra* note 195 à la p.3.

¹⁹⁹ Rabé, « Land Sharing in Phnom Penh », *supra* note 139 à la p.8.

communauté B se montrent prêts à envisager cette option, sous certaines conditions²⁰⁰. Il est difficile de savoir ce qu'il est advenu des communautés de Santhipeap et Roteh Ploeung car aucune information sur le sujet n'existe dans les sources disponibles.

L'expérience cambodgienne en matière de *land sharing* a suscité des réflexions de la part de Carrier et Rabé. Concernant Borei Keila, Carrier insiste sur la mise en pratique difficile du projet. Elle signale les problèmes relatifs à la détermination des ayants droit (c'est-à-dire, la sélection des habitants éligibles à recevoir un logement en vertu des critères de permanence et d'ancienneté) et la vente prématurée de certains appartements, en violation des clauses générales du *land sharing*. De son côté, Rabé fait ressortir le sentiment des habitants de Borei Keila d'avoir été lésés lors des négociations de l'entente de *land sharing* et que la décision finale leur a été imposée par la Municipalité et le promoteur. Dans son analyse de l'expérience cambodgienne, Rabé s'intéresse à l'organisation des communautés ciblées pour les projets de *land sharing*. D'après lui, cette dernière constitue un élément essentiel à la réussite de ce type d'opération. À l'égard de Borei Keila, l'auteur avance que plusieurs facteurs ont entravé son organisation communautaire : d'une part, sa taille (environ 200 familles) et, d'autre part, l'hétérogénéité de sa communauté, constituée de membres de la police, de familles de militaires, d'anciens réfugiés, de Vietnamiens et de nombreux arrivants récents. Rabé croit que dans trois autres établissements, l'organisation communautaire fut plus efficace. En ce qui concerne la communauté de Dey Krohom, l'auteur soutient que l'unité entre les résidents et les leaders a donné à ces derniers la légitimité de négocier une entente avec les promoteurs. Quant aux communautés des sites ferroviaires A et B, il soutient qu'en dépit de leur organisation judicieuse, leur manque d'influence politique a miné leurs chances de négocier un solide marché avec la Municipalité et les Autorités ferroviaires de l'État. Concernant les contraintes physiques et techniques, Rabé croit que la

²⁰⁰ Rabé, « Land Sharing in Phnom Penh », *supra* note 139 à la p.8.

faible superficie du site de Dey Krohom a contribué à l'échec de l'opération de *land sharing*. Il signale que lors des rencontres communautaires, les habitants de Dey Krohom ont exprimé la volonté de demeurer ensemble et le refus de vivre dans un environnement dense et en hauteur. Dans ce cas, aux dires de Rabé, la relocalisation à l'extérieur de Phnom Penh devint l'unique option²⁰¹.

2.2 L'inadéquation du land sharing eu égard aux logiques juridiques endogènes

Le modèle de *land sharing* importé au Cambodge fut inspiré par ces opérations de partage de terrain réalisées en Asie au cours des dernières décennies. L'emprunt de ce mécanisme, dont l'objectif principal vise à permettre aux populations en situation de vulnérabilité économique d'accéder à la terre et au logement, constitue en fait un transfert de droit. Le terme « transfert de droit » (aussi appelé « transplant de droit ») fut introduit dans les années 70 par le juriste comparatiste Alan Watson et désigne le déplacement d'une règle ou d'un système juridique propre à un pays vers un autre pays²⁰². On peut parler de « pays d'emprunt » pour caractériser la contrée qui diffuse des règles juridiques (le plus souvent issues du modèle juridique occidental) et de « pays récepteur », pour désigner celle qui subit (de manière volontaire ou involontaire) des transplantations juridiques.

Les expressions « transfert de droit » et « transplant de droit », utilisées pour illustrer les activités d'exportations et d'importations juridiques, ne font pas l'unanimité au sein de la communauté des juristes. Par exemple, Örüci leur préfère le terme « transposition » dans la mesure où elle juge qu'une règle de droit

²⁰¹ Rabé, « Land Sharing in Phnom Penh », *supra* note 139 à la p.8.

²⁰² Alan Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, University of Georgia Press, 2nd edition, 1993.

« s'ajuste à la culture socio-juridique particulière et les besoins du récipient²⁰³ » et perd ainsi son caractère original pour devenir plus conforme aux réalités du pays récepteur. Pour sa part, Chiba signale que les transferts de droit ne s'opèrent pas de manière uniforme. Il privilégie d'emblée l'emploi d'appellations variées pour décrire les diverses expériences de transplantations juridiques. Il parle alors de « réception » en la présence d'une acceptation volontaire de transferts de droit, par opposition à « imposition », en l'absence d'approbation. Il opte enfin pour l'expression « transplantation » pour le terme général incluant les deux²⁰⁴.

Dans une perspective différente de celle d'Örücü et de Chiba, Legrand croit que les transplantations juridiques sont impossibles. Comme il l'explique dans l'un de ses articles « étant donné que le sens investi dans la règle est culturellement spécifique, il est difficile de concevoir comment un transfert pourrait avoir lieu »²⁰⁵. Pour lui, aucune règle dans la juridiction d'emprunt ne peut avoir la même signification que la règle de la juridiction prêtée²⁰⁶.

En dépit des nombreux débats entourant la question des transferts de droit, l'intérêt envers ces derniers s'accroît dans un contexte où de plus en plus de sociétés non-occidentales revendiquent la reconnaissance et la préservation de leur culture juridique face à la domination du modèle juridique occidental. Bien qu'il n'existe pas de définition communément admise de la notion de culture juridique, certains auteurs opèrent une distinction entre la notion de *culture juridique interne* et celle de *culture juridique externe* :

²⁰³ Erin Örücü, « Law as transposition », (2002) 51 International and Comparative Law Quarterly, à la p.207 [Örücü, « Law as transposition »]

²⁰⁴ Masaji Chiba, « Ce qui est remis en question dans la culture juridique non -occidentale », dans Wanda Capeller et Takanori Kitamura, dir., *Une introduction aux cultures juridiques non occidentales*, Bruxelles, Bruylant, 1998 à la p. 271 [Chiba, « Ce qui est remis en question »]

²⁰⁵ Pierre Legrand, « What "Legal Transplants"? », dans David Nelken et Johannes Feest, dir., *Adapting legal cultures*, Oxford, Hart, 2001 à la p.60 [Legrand, « What "Legal Transplants"? »]

²⁰⁶ *Ibid.* à la p.62.

La première se réfère à l'ensemble des valeurs, des principes et des idéologies relatives aux professions juridiques et aux opérateurs du droit; la seconde est liée à l'idée de « culture » au sens anthropologique, dans la mesure où l'on peut considérer la « culture juridique » comme un élément de coutume d'une communauté soumise à des règles juridiques communes²⁰⁷.

Ces conceptions non-occidentales du droit, qui forgent la culture juridique externe d'une société (ayant subi l'influence d'une puissance colonisatrice occidentale) constituent l'objet d'étude de l'anthropologie juridique et sont qualifiées de « chantiers de survivances » par Capeller. Selon cette dernière, elles sont la preuve que des « cultures juridiques marginales ont survécu aux droits infligés »²⁰⁸ par les forces colonisatrices. Chiba juge également que le droit vivant non-occidental et autochtone subsiste à l'intérieur de sociétés où le droit occidental a été transplanté. Il indique que « les spécialistes du pluralisme juridique ont observé avec attention la coexistence du droit étatique avec le droit non-officiel, particulièrement avec le droit autochtone »²⁰⁹. L'auteur rappelle en outre le rôle prépondérant joué par les droits dits marginaux (par exemple, le droit féodal, le droit traditionnel, le droit local, le droit religieux, le droit tribal, le droit autochtone) dans la formation du droit étatique moderne²¹⁰. Il précise que ces derniers ont été incorporés dans le droit étatique des pays occidentaux alors que dans les pays non-occidentaux, ils ont fini « par être dévalorisés par rapport au seul « véritable » droit »²¹¹.

Pour Capeller, les échanges entre différentes cultures juridiques constituent des « contaminations diffuses ». D'après elle, les pays d'emprunt et les pays

²⁰⁷ Wanda Capeller, « Droits infligés et "chantiers de survivance" » : De quel lieu parle-t-on? », dans Wanda Capeller et Takanori Kitamura, dir., *Une introduction aux cultures juridiques non occidentales*, Bruxelles, Bruylant, 1998 à la p. 19 [Capeller, « Droits infligés et « chantiers de survivances »]

²⁰⁸ *Ibid.* à la p. 17.

²⁰⁹ Masaji Chiba, « Droit non-occidental », dans Wanda Capeller et Takanori Kitamura, dir., *Une introduction aux cultures juridiques non occidentales*, Bruxelles, Bruylant, 1998 à la p.40 [Chiba, « Droit non-occidental »]

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ *Ibid.*

récepteurs subissent des influences de part et d'autre mais, de manière générale, un rapport de force s'instaure au profit de l'une des deux cultures juridiques, en l'occurrence, celle de l'Occident. Concernant la prégnance du caractère hégémonique de cette dernière, l'auteure, en s'appuyant sur les analyses de Lenoble et Ost, évoque la logique que cette dernière est parvenue à fonder dans le pays récepteur :

En fait, le transfert des modèles juridiques occidentaux s'explique par des rapports historiques et politiques mais le maintien de son influence hors de sa sphère culturelle d'origine tient en grande partie au type de rationalité dans lequel le droit a réussi à se mouler²¹².

Capeller relève également l'importance des motivations idéologiques à la base de l'exportation des modèles juridiques occidentaux et de la conception ahistorique²¹³ sur laquelle ils s'appuient :

Ainsi, le caractère idéaliste de la théorie occidentale du droit finit par constituer le vecteur le plus puissant du transfert des connaissances juridiques et le masque le plus efficace du fonctionnement réel du droit positif et de ses implications politiques. En effet, les droits occidentaux ont eu la prétention de codifier tout le temps à venir et pour l'ensemble des pays, comme si le droit, rationnel de son essence, pouvait transcender les mille et une particularités des groupes humains auxquels il s'applique²¹⁴.

L'auteure fait également remarquer le rôle déterminant joué par les institutions dans l'édification des cultures dominantes. Selon elle, la transformation de l'État doit avant tout passer par des changements institutionnels. Elle spécifie toutefois que les transferts de droits ne s'accomplissent pas toujours sans peine en raison de la fréquente inadaptation des modèles des pays d'emprunt à la réalité sociale des pays récepteurs. La résolution des conflits culturels à travers la reconversion des institutions s'avère souvent complexe et constitue un travail de longue haleine.

²¹² Jacques Lenoble et François Ost, « Prolégomènes à une lecture épistémologique des modèles juridiques » dans *Domination ou Partage? Développement endogène et transfert des connaissances*, UNESCO, Paris, 1980.

²¹³ Dépourvue d'un contexte historique.

²¹⁴ Capeller, « Droits infligés et "chantiers de survivances" », *supra* note 207 à la p.25.

Bien souvent, celles-ci ne parviennent pas à s'ajuster aux modes de vie des populations récipiendaires des transplantations juridiques. Par conséquent, cela provoque un décalage entre le droit tel qu'imposé par l'État (et véhiculé par les institutions) et le droit tel que vécu et intégré à l'intérieur de la société.

L'expérience cambodgienne illustre les difficultés courantes qui surviennent suite aux processus de transplantations juridiques. La réception de formules de droit occidental au Cambodge ne s'est pas effectuée sans heurts puisque la population a opposé une résistance face à l'adhésion de ces procédés juridiques issus de l'Occident. Depuis l'époque coloniale, le pays a de fait été l'objet de maints transferts de droits, plus particulièrement à travers l'imposition d'une conception romano-civiliste du droit par les Français. En matière de droit foncier, l'introduction des livres fonciers et des cadastres constituaient des notions totalement étrangères à la conception des Khmers en ce qui a trait à l'organisation du sol. Suite à la réintroduction de la notion de propriété privée au début des années 90, inscrite dans une réforme plus vaste ayant pour but d'instaurer un cadre juridique occidental néolibéral, le Cambodge a importé de nombreuses règles juridiques étrangères et subi une refonte importante de ses institutions. L'assistance technique fournie par divers pays occidentaux (afin d'aider le pays à se prévaloir de nouvelles lois conformes aux standards de droit international dans multiples domaines) a contribué à la formation d'une mosaïque d'emprunts juridiques. Dans la majorité des cas, encore aujourd'hui, on observe plusieurs difficultés au niveau de la mise en application des outils législatifs, non seulement en vertu des problèmes liés au manque de volonté de la classe politique, mais aussi en raison d'une certaine méconnaissance et incompréhension de la part de la population à l'égard du cadre juridique en vigueur.

En ce qui concerne la question particulière du paradigme *land sharing* à Phnom Penh, le fait que ce dernier ne fut pas façonné en fonction de la conception foncière khmère a certainement eu un impact sur sa réception au sein de la

population (considérant que sur les quatre projets, seulement un seul a abouti à une entente). La notion même de droit de propriété et la compartimentation du sol qu'elle implique demeurent difficilement conciliables avec la logique des Khmers relativement à l'occupation de l'espace. La section qui suit vise à mettre en perspective le décalage observé entre la structure endogène cambodgienne en matière foncière et le cadre juridique actuel inspiré de la représentation occidentale du sol.

L'occupation de l'espace à Phnom Penh continue de s'effectuer en marge des normes établies au niveau étatique et se fonde sur des modes traditionnels d'acquisition du sol. Nous avons observé à l'intérieur du chapitre précédent l'évolution de la logique foncière khmère au cours de la période précoloniale et les difficultés éprouvées par l'administration française à imposer son ordre en matière d'organisation du sol. Les réformes successives élaborées par cette dernière ont toutes connues de nombreuses complications au niveau de sa mise en pratique en raison de l'absence d'adhésion de la part des Cambodgiens. Comme l'explique Norbert Rouland :

Si tant de réformes foncières et de codifications son restées sur le papier, c'est parce que leurs prescriptions étaient ressenties par les populations comme un droit imposé de l'extérieur, dont elles ne comprenaient pas le bien-fondé, ni les mécanismes, pas plus qu'un Européen habitant une grande métropole ne saisirait spontanément les coutumes africaines²¹⁵.

La résistance des Khmers face aux opérations de remaniement foncier mises en place par l'administration coloniale s'est manifestée à travers le maintien de leurs pratiques locales d'appropriation foncière et a eu pour effet d'engendrer la coexistence de deux logiques parallèles d'acquisition du sol, l'une basée sur la structure endogène khmère et, l'autre, sur le cadre juridique étatique en vigueur. La superposition de ces deux régimes fonciers a contribué à générer le conflit qui

²¹⁵ Norbert Rouland, *Introduction historique au droit*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 1998 à la p.444 [Rouland, *Introduction historique au droit*]

règne actuellement entre les normes coutumières d'occupation prévalant au sein de la population et celles imposées par l'État. Comme plusieurs pays ayant été colonisés par le passé, les transplantations juridiques au Cambodge n'ont jamais parfaitement pris corps et les changements institutionnels ne sont pas parvenus à modifier la mentalité de la population relativement à leur conception de la terre.

L'expérience du Sénégal en matière de droit foncier comporte des similarités avec celle du Cambodge. Une brève illustration de cette dernière nous permet de comprendre que la situation actuelle au Cambodge n'est pas unique et se trouve directement liée à la présence des Français sur son sol, sur une période de presque cent ans. L'établissement d'une comparaison nous aidera à mettre en perspective le problème qui persiste au Cambodge relativement à la juxtaposition de deux registres de normes en matière foncière.

Le Sénégal a été colonisé par la France au XIX^e siècle. Le processus de transferts de droit s'est toutefois amorcé dès le XVIII^e siècle, lorsque les Français ont établi des contacts avec les commerçants noirs des îles de Gorée et de Saint-Louis. Le transfert officiel du Code civil a été réalisé en 1830 mais ce dernier n'a pas réussi à s'implanter au sein des populations locales. Comme le décrit Le Roy, « à la fin des années 1880, en ce qui concerne la réception du Code civil, on doit supposer qu'il est non seulement nul en dehors des escales de Gorée et de Saint-Louis mais impensable à moyen terme »²¹⁶. En matière de droit foncier, un premier arrêté, datant du 28 février 1862, interdit la reconnaissance de la propriété individuelle aux indigènes et autorise leur « bannissement » s'ils vendent leurs terres. Le 11 mars 1865, un nouvel arrêté, permettant aux populations locales de régulariser leurs possessions foncières, est promulgué. Son succès s'avère toutefois mitigé. Comme l'explique Le Roy, « la conception usufruitière de la gestion

²¹⁶ Le Roy, Étienne, « Le Code civil au Sénégal ou le vertige d'Icare » dans Jacques Vaderlinden, dir., *La réception des systèmes juridiques : implantation et destin*, Bruxelles, Bruylant, 1994 à la p.290 [Le Roy, « Le Code civil au Sénégal »]

communautaire interdisait l'assimilation de cette « représentation juridique » (...), avec l'exercice d'un droit de propriété au profit des particuliers »²¹⁷.

Au Sénégal, le droit positif contemporain conserve fort peu de « structures endogènes », du moins en ce qui a trait au droit privé et au transfert du Code civil. Le Roy rappelle néanmoins l'exception de « la loi sur le domaine national qui repose sur une conception non « propriétaire » de l'organisation foncière mais en ayant aboli l'essentiel du dispositif endogène organisant une pluralité de droits sur une pluralité d'espaces »²¹⁸. D'après l'auteur, la diffusion du Code civil a provoqué des difficultés au niveau des valeurs et des logiques culturelles. À son avis, l'individualisme du Code remet en cause le communautarisme et dénie donc toute existence à la coutume²¹⁹.

On constate en somme des similitudes entre les conceptions foncières cambodgienne et sénégalaise. Encore aujourd'hui, dans la mentalité des Cambodgiens et Cambodgiennes, la valorisation de l'espace par l'occupation détermine la possession. De plus, l'hermétisme des frontières propre au concept de propriété privée ne fait pas consensus au sein de la population et plusieurs conflits résultent du refus de cette dernière à adhérer à un cadre juridique ne correspondant pas au rapport qu'elle entretient avec la terre. Comme pour les Sénégalais, les règles juridiques en matière foncière implantées au Cambodge nient les valeurs communautaristes de la société khmère. Concernant les problèmes de diffusion de la conception individuelle de la gestion de l'espace, on peut supposer que la décimation de la classe intellectuelle durant le régime des Khmers rouges a contribué à freiner l'enseignement juridique et à limiter, comme le dirait Örüci, l'ajustement du droit transplanté. La disparition massive de juristes et d'avocats durant le règne sanguinaire de Pol Pot a certainement eu un

²¹⁷ Le Roy, « Le Code civil au Sénégal », *supra* note 216 à la p.290.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Ibid.*

impact sur la culture juridique externe du pays, entraînant la perte de nombreuses valeurs, principes et idéologies véhiculés par ces derniers, dont les connaissances en droit étaient majoritairement tirées de l'enseignement européen. On peut émettre l'hypothèse que ce facteur a contribué à complexifier le rapport du peuple cambodgien face au modèle juridique occidental.

2.2.1 La prégnance des logiques traditionnelles face au droit imposé

L'état des lieux actuels de la capitale de Phnom Penh nous démontre qu'une vaste majorité de citoyens investissent l'espace en vertu du principe suivant : « la valorisation du sol vaut possession »²²⁰. Cette façon de s'approprier le foncier se révèle dès lors plus proche des pratiques observées à la campagne. Il faut alors rappeler que les citadins qui habitaient la ville de Phnom Penh avant 1975²²¹ se sont retrouvés éparpillés un peu partout au pays et, qu'inversement, maints paysans ont convergé vers la capitale. Par conséquent, en vertu de ces événements et de l'accroissement massif du phénomène de l'exode rural, la ville de Phnom Penh héberge aujourd'hui un nombre substantiel de gens issus des campagnes. Plusieurs d'entre eux ne sont pas au courant des dispositions les concernant à l'intérieur de la *Loi foncière de 2001*²²². C'est pourquoi ils continuent à perpétuer une occupation de l'espace modelée selon les préceptes traditionnels de l'acquisition du sol. Comme l'indique Rouland à propos de la dichotomie ville/campagne et droit traditionnel/droit moderne:

(...) On est tenté de superposer la zone d'influence du droit transféré à la distinction traditionnelle entre l'urbain et le rural, les droits autochtones restant surtout pratiqués par les populations rurales, plus ou moins « arriérées ». Il est vrai que les campagnes sont souvent les conservatoires des droits traditionnels²²³.

²²⁰ Principe énoncé par la chercheuse Adeline Carrier.

²²¹ S'ils n'ont pas malheureusement péri au cours des années qui ont suivi.

²²² Il faut également ajouter qu'un nombre non-négligeable d'entre eux ne savent ni lire ni écrire. En 2000, on estimait que 36,3% de la population cambodgienne âgée de plus de 15 ans était analphabète, 26,6% était semi-alphabète et 37,1% était alphabète.

²²³ Rouland, *Introduction historique au droit*, supra note 215 à la p.452.

On peut alors alléguer que nombreux citadins de Phnom Penh conservent une conception non-occidentale de l'usage du sol et ce, en dépit du processus de privatisation du régime foncier mené en phases successives par le gouvernement dans le but d'imposer la vision occidentale néolibérale de la gestion de la propriété.

Un rapide coup d'œil sur l'habitat à l'intérieur de la capitale suffit pour comprendre que ce dernier diffère du mode d'habitation observé en Occident. Dans l'un de ses ouvrages portant sur le marché immobilier à Phnom Penh, Huybrechts rappelle que la structure dominante dans la capitale est le « compartiment chinois », une sorte de maison-boutique construite sur 2 à 5 étages. La maison individuelle, quant à elle, ne représente que 5% des logements construits avec un permis de construction²²⁴. L'auteur spécifie que chaque unité des compartiments bénéficie d'un accès extérieur individuel, ce qui fait en sorte que les espaces collectifs (escaliers, coursives) sont peu courants. Il souligne que la copropriété d'usage se limite donc à la voirie. Voici d'autres détails qu'il nous livre concernant l'habitation cambodgienne:

Le rez-de-chaussée représente souvent plus de la moitié de la valeur immobilière. Sauf cas particulier, les étages supérieurs sont les moins valorisés : faute de loi sur la copropriété, le sol appartient généralement au propriétaire du rez-de-chaussée et le toit, qui comporte des risques d'infiltration d'eau de pluie, à celui du dernier étage : la notion de copropriété n'existe pas²²⁵.

De manière parallèle, en s'attardant sur la notion spécifique de propriété privée, on partage le constat de Carrier en vertu duquel, « malgré l'existence de dispositifs juridiques viables pour refondre le régime foncier, la propriété privée peine à s'imposer en tant que consensus foncier »²²⁶. Une tranche considérable de

²²⁴ En vertu du cadre légal peu contraignant en matière de planification urbaine et d'aménagement, il est possible, au Cambodge, de construire sans permis des habitations légères de moins de 50 m². Éric Huybrechts, « Phnom Penh : l'urbanisation au gré des marchés », (2008) 133 Études foncières, à la p.42. [Huybrechts, « Phnom Penh »]

²²⁵ *Ibid.* à la p.43.

²²⁶ Carrier, « Reconstruire la ville informelle », *supra* note 141 à la p.2.

la population citadine semble en effet faire fi des frontières imperméables, prescrites par ce concept. Il faut rappeler que la logique d'investissement de l'espace de cette dernière a dû répondre à la pénurie de logement survenue suite au repeuplement de la capitale, après la fin du règne des Khmers rouges. Carrier décrit la manière dont s'est traduite la dynamique de l'appropriation de l'espace urbain à l'époque:

Les médiatisés «villages dans les nuages», agglomérats de paillotes sur les toits des immeubles collectifs, se sont développés à partir des années 80. De même que l'appropriation de coursives, de balcons et autres interstices du bâti. Les jardins des villas, des administrations, des terre-pleins et trottoirs furent investis avec l'aval des autorités sous tutelle²²⁷.

On reconnaît d'emblée que les usages actuels de l'espace urbain et les justificatifs de possession sont intimement liés au passé tumultueux de la capitale cambodgienne. Lors de la prise de pouvoir des Vietnamiens, en 1979, les appropriations spontanées de l'espace dans la capitale ont été autorisées pour faire face au contexte d'après-guerre²²⁸. À l'époque, des permis d'occupation temporaires (POT) sont délivrés mais, comme nous l'avons vu dans le précédent chapitre, ces derniers sont octroyés en priorité aux gens qui travaillent pour l'État. Le droit de demeurer en ville devient alors subordonné aux accords implicites (bien souvent financiers) que les nouveaux habitants contractent avec l'administration en place. Comme le signale Carrier relativement à la situation qui prévaut durant cette période :

En l'absence de titres fonciers officiels, le marché de transferts des droits d'usage d'un appartement, d'une paillote ou d'un terrain fait appel aux représentations de garanties (documents, témoins de l'achat, représentants locaux, voisins...) qui certifient que l'occupant est l'ayant droit avéré²²⁹.

²²⁷ Carrier, « Normaliser les droits du sol », *supra* note 9 aux pp.7-8.

²²⁸ *Ibid.* à la p.7.

²²⁹ Carrier, « Normaliser les droits du sol », *supra* note 9 à la p.8.

Dès lors, un réseau de cautions s'est développé et la légitimité d'une occupation a pris appui sur les liens que les habitants entretenaient avec ceux qui bénéficiaient d'un pouvoir décisionnel ou qui jouissaient d'un important ascendant (chef de village, militaire, agent de police, politicien, etc.)²³⁰. Ce jeu d'influence et de protection (on peut aussi parler de clientélisme) démontre que les relations continuent de prendre le pas sur le droit. En dépit de la mise en place du dispositif de titre de propriété, les principaux modes de tenure qui existaient autrefois (caution écrite ou orale, acte de transfert du droit d'occupation, baux, sous-location, donation) prédominent encore aujourd'hui²³¹.

Le faible taux d'immatriculation de terrains au pays témoigne ainsi des difficultés entourant les initiatives de régularisation foncière entreprises par l'administration cambodgienne depuis le début de la dernière décennie. Malgré la hausse du nombre d'immatriculations à Phnom Penh observée depuis 2003 (année où le gouvernement royal cambodgien a entamé une campagne d'enregistrement systématique avec l'aide de l'Allemagne et de la Finlande), l'intérêt pour la régularisation foncière au sein de la population se révèle minime. Dans la capitale, sur les 170 000 parcelles recensées, seulement 4285 bénéficiaient d'un titre foncier en 2005²³². Même si plusieurs foyers de la capitale se trouvent dans l'incapacité de payer la taxe estimée entre 3,4\$/m² à plus de 10,3m² en 2001²³³, certains ménages mieux nantis qui auraient pourtant les moyens de s'en acquitter, omettent de le faire. Comme le signale Carrier, « la faible mobilisation actuelle pour l'enregistrement cadastral trahit un rapport distancié avec la réforme »²³⁴. Ce comportement témoigne de la persistance des logiques informelles d'acquisition de l'espace. Ces occupations de l'espace urbain, basées principalement sur des conceptions foncières coutumières, viennent entrer en conflit avec des normes

²³⁰ Carrier, « Normaliser les droits du sol », *supra* note 9 à la p.8.

²³¹ *Ibid.*

²³² Donnée officielle du cadastre municipal (2005).

²³³ Voir P. Billot et T. Lemoine, *La problématique foncière et cadastrale de Phnom Penh*, Rapport, sous-projet l'APUR, Asia Urbs, octobre 2001.

²³⁴ Carrier, « Normaliser les droits du sol », *supra* note 9 à la p.10.

imposées par le haut, dont la majorité de la population ne reconnaissent pas la légitimité.

Le décalage entre le droit officiel et le droit non-officiel au Cambodge se révèle problématique et se traduit par la méfiance accrue de population à l'égard des institutions étatiques. Le caractère uniformisant des réformes néolibérales laisse peu de place aux particularités culturelles de la société khmère et contribue à accentuer l'écart à la norme. Ces spécificités non-occidentales sont pourtant bel et bien vivantes et se manifestent sous une multitude de formes. Il est donc impératif de connaître en quoi elles consistent et sur quelle base elles s'appuient. La brève illustration suivante compare les cultures chinoise et cambodgienne et démontre que le rapport distancié de la population face au droit positif ne constitue pas un phénomène récent.

Le droit occidental est introduit en Chine en 1911²³⁵. La culture chinoise n'est cependant pas axée sur le droit positif. Comme l'indique Alice Ehr-Soon Tay, cette dernière conçoit au contraire de manière négative l'usage du droit: « La pensée traditionnelle chinoise estime qu'un constant recours au « fa » ou droit positif, est la preuve d'un effondrement de l'ordre social et d'un manque d'harmonie entre l'État et la société »²³⁶. Sous la période nationaliste, le droit est instrumentalisé afin de servir les intérêts de l'administration au pouvoir. La manipulation de la justice à des fins politiques caractérise également la période communiste chinoise, comme l'évoque Ehr-Soon Tay:

²³⁵ Le processus de réforme juridique commence en réalité au XIXe siècle sous la pression de l'Occident et a pour objectif de contrecarrer les exigences occidentales en matière d'extra-territorialité.

Alice Ehr-Soon Tay, « Culture juridique chinoise », dans Wanda Capeller et Takanori Kitamura, dir., *Une introduction aux cultures juridiques non occidentales*, Bruxelles, Bruylant, 1998 à la p.211 [Ehr-Soon Tay, « Culture juridique chinoise »]

²³⁶ *Ibid.*

Sous le régime communiste, le droit était indissolublement lié aux activités militaires et révolutionnaires; il s'agissait de promouvoir la lutte des classes plutôt que la stabilité sociale, la mobilisation plutôt qu'une vie tranquille. La justice, à cette époque, était presque entièrement politique, populaire et non formelle²³⁷.

En ce qui a trait à la question précise de la gestion des conflits, la conciliation, ancrée dans la tradition populaire chinoise, demeure la méthode préconisée tant au niveau du gouvernement qu'au niveau de la population, afin de régler les problèmes. Comme le rappelle Ehr-Soon Tay: « Au niveau communautaire, les familles et groupe de familles, les clans, les corporations et autres associations avaient le devoir de résoudre les conflits nés en leur sein sous peine de punition en cas d'échec »²³⁸.

À l'instar de la Chine, la prépondérance accordée au droit positif au Cambodge relève principalement de l'influence occidentale et ne fait donc pas partie de la structure endogène khmère. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, l'instrumentalisation du droit positif par la branche exécutive a été une pratique courante depuis le départ des Français et le demeure encore aujourd'hui. De la même manière qu'en Chine, le recours aux tribunaux pour régler les conflits ne constitue une habitude répandue au pays. La conciliation demeure la règle lorsque survient un litige entre deux parties²³⁹. On peut aussi supposer que cette tradition encourage les règlements hors cours, négociés dans de nombreux cas. Ceux-ci constituent d'ailleurs un moyen privilégié par les riches et les puissants pour échapper à la justice²⁴⁰.

²³⁷ Ehr-Soon Tay, « Culture juridique chinoise », supra note 235 aux pp.214-215.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ Voir Fabienne Luco, *Between a tiger and a crocodile: Management of Local Conflicts in Cambodia. An Anthropological Approach to Traditional and New Practices*, in collaboration with SHS/FPH/PHS Section and UNESCO Office in Phnom Penh, Phnom Penh, 2002.

²⁴⁰ Le paiement de compensations financières aux victimes d'actes criminels est chose courante au Cambodge. Le porte-parole du Ministère de l'intérieur, le Lieutenant Général Khieu Sopheak déclarait en 2007 que lorsqu'un crime ne résulte pas en la mort de quelqu'un, les suspects choisissent parfois de parvenir à un « compromis ». « Tout comme la police, lorsque les victimes s'entendent sur l'obtention d'une compensation, nous ne pouvons interférer », il lançait, en ajoutant que la poursuite des auteurs des crimes constitue la responsabilité des tribunaux.

En revenant sur la question des transferts de droit, plusieurs tenants de la théorie du pluralisme juridique²⁴¹ croient que la réception « réussie » de nouvelles règles de droit nécessite que celles-ci s'adaptent au droit vivant du pays récepteur. Comme le spécifie Örücü, il s'agit d'harmonie plutôt que d'harmonisation : « Converger ne veut pas dire essayer de créer la même chose mais accepter la diversité »²⁴². Certaines transplantations juridiques s'opèrent pourtant de manière uniforme et radicale, en l'absence de tout ajustement avec les particularités culturelles du pays récepteur. De surcroît, lorsque la population refuse d'obtempérer face à de nouvelles règles ou mesures venues d'ailleurs, on attribue souvent leur attitude au refus d'évoluer et d'entrer dans le « monde moderne ».

Les problèmes de légitimité autour du droit transplanté se trouveraient liés, selon plusieurs auteurs, aux difficultés d'intégration de ce dernier dans son nouvel environnement. Certains d'entre eux se sont penchés sur les conditions de succès des transferts de droit, dont Cotterel, qui croit que les avocats ont un rôle à jouer dans la création de transformations juridiques. À son avis, cela demeure possible tant et aussi longtemps que ce qui est importé est vu comme étant « un développement organique attirant pour les compréhensions traditionnelles de l'excellence, l'approbation, la justice légale ou la pratique légale »²⁴³. En outre, certaines règles juridiques sont plus facilement transférables que d'autres. Par exemple, il est communément admis qu'il est plus facile de transférer du droit relevant du domaine économique que du droit touchant à la sphère privée, comme celui relevant de la famille²⁴⁴. Le temps constitue également un facteur important

LICADHO, *Human Rights in Cambodia: The charade of justice*, December 2007 à la p.10.

²⁴¹ Selon Chiba, « Le pluralisme juridique contemporain chez les peuples non-occidentaux n'est pas autre chose que le résultat, ou plutôt l'expression, de ce processus conflictuel, qui est l'une des conséquences juridiques de la colonisation, postérieure à l'ère coloniale. On doit toujours porter attention à l'interaction entre droit occidental transplanté et droit non-occidental autochtone. »

Chiba, « droit non-occidental », *supra* note 208 la p.43.

²⁴² Örücü, « Law as Transposition », *supra* note 203 à la p.211.

²⁴³ David Nelken, « Towards a Sociology of Legal Adaptation », dans David Nelken et Johannes Feest, dir., *Adapting legal cultures*, Oxford, Hart, 2001 à la p.40 [Nelken, « Towards a Sociology »]

²⁴⁴ *Ibid.* à la p.42.

dans le succès d'une transplantation juridique. La nature des échanges entre le pays diffuseur et le pays récepteur et le rapport qu'ils entretiennent s'avèrent également primordiaux, comme le fait valoir Nelken:

Intimité, durée et intensité des contacts précédents sont perçus comme étant cruciaux. Il est argumenté que plus les deux sociétés sont similaires, ou du moins plus les institutions empruntées sont similaires, plus le transfert va être un succès²⁴⁵.

L'auteur précise néanmoins que l'appréciation positive d'un transfert de droit se trouve intimement liée au groupe qui en retire le crédit ou le bénéfice. C'est pourquoi il s'avère toujours délicat, selon lui, de mesurer le succès et l'échec d'une transplantation juridique. Pour illustrer l'instrumentalisation des transferts des droits au profit de certaines personnes plutôt que d'autres, Le Roy, concernant la situation au Sénégal, croit que le code civil n'aura finalement contribué à qu'à servir les intérêts de la classe dominante. Pour lui, « la situation a toutes les caractéristiques d'une poudrière qui sautera lorsque les populations cesseront d'accepter des normes dont les valeurs leur sont étrangères »²⁴⁶.

On remarque alors que la conservation de normes juridiques occidentales et le transfert continu de droits d'origine européenne par plusieurs pays autrefois colonisés s'opèrent souvent dans le but de sauvegarder les intérêts d'un groupe en particulier. Les transplantations juridiques peuvent ainsi servir à consolider le pouvoir de la classe dominante. Au surplus, la décision des législateurs de transférer ou de retrancher certains droits plutôt que d'autres constitue un choix politique. C'est pourquoi, un système normatif modelé à la faveur d'une tranche de la population plutôt qu'une autre, qui contribue par conséquent à maintenir en place une situation d'inégalité, apparaît souvent illégitime aux yeux de la population.

²⁴⁵ Nelken, « Towards a Sociology », *supra* note 243 à la p.42

²⁴⁶ Le Roy, « Le Code civil au Sénégal » *supra* note 216 à la p.290.

Le mécanisme de *land sharing*, en tant que transfert de droit, doit donc être envisagé en tenant compte de la pluralité des normes juridiques relatives à l'acquisition du foncier à l'intérieur de la capitale. Le conflit entre le droit occidental transplanté et le droit autochtone peut expliquer la réception plutôt tiède du modèle *land sharing* par les populations pauvres de Phnom Penh. En dépit du fait qu'en termes légaux, la majorité des citadins pauvres ne possèdent pas la terre qu'ils occupent, ces derniers conçoivent autrement le statut leur étant attribué en vertu des normes officielles²⁴⁷. C'est pourquoi les opérations de partage de terrain peuvent leur sembler tout à fait inconcevables. Outre ce facteur, l'analyse des limites du mécanisme de *land sharing* doit tenir compte du contexte à l'intérieur duquel celui-ci s'insère. La dénationalisation du parc foncier entreprise au début des années 90 et la stabilité politique du pays établie grâce à la « dictature électorale²⁴⁸ » de Hun Sen a favorisé la prolifération des investissements directs étrangers (IDE) au pays et, d'une manière parallèle, l'extension du phénomène de spéculation foncière. C'est tout ce contexte qui colore les effets pratiques du *land sharing* sur les populations urbaines pauvres.

²⁴⁷ Un sondage réalisé en 2003 par le Ministère cambodgien de la gestion foncière, de la planification et la construction urbaines révélait que, tandis que 71% des Cambodgiens et Cambodgiennes interviewé(e)s indiquaient posséder leur terre, seulement 5.4% d'entre eux détenaient un titre foncier.

Durand-Lasserve, « Dealing with market eviction processes », *supra* note 10 à la p.14.

²⁴⁸ Expression utilisée par l'auteur et professeur en science politique Sorpong Peou, pour illustrer l'absence réelle de démocratie au Cambodge.

Chapitre Troisième :

Un modèle juridique générateur d'exclusion et de précarité

3.1 Le land sharing en question

Ce dernier chapitre vise à mesurer l'impact potentiel du mécanisme de *land sharing* sur les populations bénéficiaires à Phnom Penh. Il s'agit donc d'examiner les conséquences du *land sharing* à Phnom Penh²⁴⁹, en observant ce qui s'est produit suite à la mise en œuvre des opérations de partage de terrain ailleurs en Asie. Nous examinerons dans un premier temps les conséquences de la privatisation du parc foncier de la capitale sur les ménages modestes et analyserons, dans une perspective comparative, ce qu'il advient des citoyens qui, en l'absence de droits réels sur la terre qu'ils occupent, se voient octroyer des droits en conformité avec le cadre législatif en vigueur. Cela nous permettra de nous questionner sur la validité des nombreuses vertus prêtées au droit à la propriété privée. Nous nous pencherons par la suite sur le phénomène de spéculation foncière dans le but d'illustrer la conjoncture actuelle, défavorable à la cause du logement social. Nous traiterons subséquemment de la place du droit dans la société cambodgienne post-génocide afin de déterminer, le cas échéant, son utilité pour les populations pauvres urbaines impliquées dans les projets de *land sharing*. Enfin, à l'aide d'exemples tirés d'autres parties du monde, nous tâcherons d'ouvrir des pistes de réflexion sur la question de l'accès au sol des populations vulnérables au Cambodge.

²⁴⁹ La mise en œuvre récente du projet de Borei Keila ne permet pas à l'heure actuelle de tirer des conclusions sur les impacts de ce dernier, d'autant plus qu'il existe très peu de documentation relativement à ce sujet.

3.1.1 Un véhicule de privatisation du sol

La réalité cambodgienne, en ce début du XXI^e siècle, est loin d'être reluisante. Alors que le fossé entre les riches et les pauvres se creuse de manière inquiétante,²⁵⁰ ces derniers se retrouvent de plus en plus fragilisés et marginalisés. On identifie parmi eux un nombre considérable de femmes qui, en vertu du statut social inférieur leur étant conféré, se retrouvent dans une situation doublement vulnérable. Les rapports de force marqués entre les riches et les pauvres, de même qu'entre les hommes et les femmes, caractérisent donc la réalité cambodgienne et se manifestent à tous les niveaux.

La négociation et la mise en œuvre d'un projet de *land sharing* se trouvent influencées par ces rapports de force. Ceux-ci étant nettement en faveur des puissants, les populations pauvres bénéficient d'une faible marge de manœuvre lorsque vient le temps de faire valoir leurs intérêts. Malgré l'intervention des organismes communautaires dans l'élaboration de projets concernant l'accès des moins nantis à la terre et au logement social, les ressources dont elles disposent se révèlent souvent insuffisantes. Si les dispositifs juridiques élaborés au cours des dernières années constituent d'importantes avancées sur papier, dans les faits, les droits sociaux, économiques et culturels de nombreux citoyens continuent d'être bafoués²⁵¹. Examinons quelles sont les conséquences de la privatisation et la régularisation foncières au Cambodge.

²⁵⁰ Une étude réalisée par la Banque asiatique de développement révèle que l'inégalité relative calculée par le coefficient de Gini (qui mesure la distribution des revenus), a sensiblement augmentée entre les années 1990 et 2000, au Cambodge.

Asian Development Bank, « Rich Growing Faster Than Poor in Developing Asia-ADB Study », 8 août 2007, en ligne: < <http://www.adb.org/> >.

²⁵¹ Par exemple, le droit à des conditions de travail justes et favorables, le droit à un niveau de vie suffisant (droit au logement et le droit à l'alimentation), le droit à la sécurité sociale, le droit à l'éducation.

Voir le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 19 décembre 1966, R.T.N.U. 171, Cambodge 1992.

A. La marchandisation du foncier

La privatisation du patrimoine foncier cambodgien s'inscrit, tel que vu antérieurement, dans un processus plus large de libéralisation économique. L'élaboration d'un cadre légal ayant pour but de constituer un environnement favorable à l'investissement privé, principalement étranger, devient alors l'une des priorités de l'administration en place²⁵². Cette période de transition économique correspond en même temps à l'intervention accrue d'organisations internationales, dont la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI). Soumis par ces dernières au respect de conditions précises pour obtenir des prêts, le gouvernement royal cambodgien prend alors de plus amples mesures visant à accélérer les mouvements de privatisation, de libéralisation et de dé-régularisation de l'économie nationale²⁵³.

C'est dans cette mouvance économique que l'État procède au démantèlement progressif de certaines de ses propriétés. La réhabilitation juridique de la propriété privée, suite à l'adoption du sous-décret du 22 avril 1989, donne le coup d'envoi pour l'élaboration de futurs dispositifs légaux facilitant la privatisation du foncier partout au pays²⁵⁴. Une décennie plus tard, la *Loi foncière de 2001* prévoit différents régimes légaux de propriété (individuelle, collective, indivise et copropriété)²⁵⁵ et intègre une distinction entre les terrains appartenant au domaine public et privé de l'État²⁵⁶. Tel qu'indiqué à l'intérieur du précédent chapitre, les

²⁵² Ian Livingstone, « The experience of privatization and private investment in Lao PDR and Cambodia », 2 (2) *Journal of the Asia Pacific Economy*, 1997 à la p.225.

²⁵³ David Pred, « Development in the Era of Privatization: Fifteen Years On », *Bridges Across Borders (BAB)*, January 2007, en ligne: <<http://bab.org>>.

²⁵⁴ Comme le spécifie Carrier, « ce sous-décret sera complété par un *Sechkdey naenoam anuvoat lek* 3 daté du 3 juin 1989 concernant la politique de contrôle de la propriété foncière et un *sarachia lek* 5 daté du 5 juin 1989 sur l'octroi de droits de propriété aux citoyens cambodgiens. »

Adeline Carrier, « Contexte juridique de la propriété privée », *supra* note 14 à la p.39.

²⁵⁵ Article 10 de la *Loi foncière de 2001*.

La loi prévoit également, à l'article 23, un régime légal de propriété pour les communautés autochtones. En vertu du cadre légal en vigueur, ces dernières ont donc le droit de gérer leurs ressources foncières de manière collective, tel que prescrit par la tradition.

²⁵⁶ Article 14 de la *loi foncière de 2001*

terrains appartenant au domaine public de l'État ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction, c'est-à-dire, qu'ils ne peuvent en aucun cas être vendus ou échangés, contrairement aux terrains appartenant au domaine privé²⁵⁷.

En 2003, l'Assemblée nationale cambodgienne adopte deux instruments juridiques déterminants, le *Sous-décret sur les concessions foncières économiques* et le *Sous-décret sur les concessions foncières sociales*. Le premier permet l'octroi de terres d'État à des compagnies à des fins d'exploitation agricole ou agro-industrielle²⁵⁸ tandis que le second, permet le transfert gratuit d'un terrain pour l'habitation ou l'agriculture familiale à des familles dans l'incapacité financière d'en acquérir un²⁵⁹.

Le sous-décret relatif aux concessions foncières à des fins d'exploitation économique prévoit que les concessions octroyées ne peuvent dépasser 10 000 hectares par compagnie (sauf quelques exceptions). La durée maximale de ces dernières est par ailleurs fixée à 99 ans²⁶⁰. En termes légaux, le concessionnaire n'acquiert pas la pleine propriété de la terre qu'il exploite. Il s'agit plutôt d'un droit contractuel. Ses droits par rapport au sol se trouvent en réalité presque similaires à ceux d'un propriétaire, hormis qu'il ne peut aliéner la terre²⁶¹. L'attribution de ce type de concession nécessite la satisfaction préalable de conditions précises et le respect de mesures spécifiques, comme l'indique la FIDH

²⁵⁷ En vertu de l'article 16 de la *Loi foncière de 2001*, « la propriété appartenant au domaine public de l'État est inaliénable et ne peut être soumise à aucune prescription ». L'article 17 de la même loi prévoit que « la propriété appartenant au domaine privé de l'État et à ses entités étatiques peut être soumise à la vente, l'échange, la distribution ou le transfert de droits, tels que déterminés par la loi.

²⁵⁸ Outre de nombreuses compagnies khmères, plusieurs compagnies étrangères (Chine, Corée du Sud, Vietnam, Thaïlande) ont des concessions économiques foncières partout au pays.

²⁵⁹ Article premier du *Sub-Decree on Economic Land Concessions* No.146 ANK/BK et article premier du *Sub-Decree on Social Land Concessions* No.19 ANK/BK/March 19, 2003

²⁶⁰ *Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits de l'Homme au Cambodge, Peter Leuprecht, Land concessions for economic purposes in Cambodia : A human rights perspective*, Bureau du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme au Cambodge, novembre 2004 à la p.14 [Leuprecht, *Land concessions for economic purposes*]

²⁶¹ *Ibid.*

dans l'un de ses rapports:

Ces terres doivent avoir été au préalable enregistrées comme terres domaniales et classées comme telles, sous réserves que d'autres conditions aient été satisfaites, c'est-à-dire, l'établissement et l'approbation d'un plan d'occupation des sols, la réalisation d'une étude d'impact environnemental et social, la tenue de consultations publiques et la recherche de solutions aux problèmes de réinstallation²⁶².

La situation sur le terrain se révèle toutefois préoccupante alors que la superficie totale des concessions de certaines compagnies excède largement les 10 000 hectares autorisés²⁶³. Relativement aux conditions d'octroi et aux procédures de suivi, le gouvernement fait preuve d'un laxisme déconcertant²⁶⁴. Qu'ils aient ou non des droits officiels sur la terre qu'ils occupent, de nombreux paysans se voient contraints de céder leurs terres aux compagnies concessionnaires²⁶⁵. Plusieurs d'entre eux rapportent par ailleurs avoir subi des abus de la part de ces dernières²⁶⁶. Parallèlement, les vols de terres se multiplient à un rythme effréné aux quatre coins du pays et affectent les conditions de vie des populations rurales, rendant celles-ci encore plus précaires²⁶⁷. Comme le souligne Huybrechts concernant la responsabilité des autorités dans l'actuelle débandade foncière :

²⁶² *Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits de l'Homme au Cambodge, Yash Ghai*, Doc. Off. AG NU, 4^e sess. Doc. NU A/HRC/4/36 (2007) à la p.18.

²⁶³ Il semble également que les retombées économiques découlant de l'exploitation de ces terres (concedées à des prix totalement dérisoires, il faut préciser) ne profitent qu'à une poignée de gens ayant des connections avec le gouvernement (surnommés par certains « d'élite cleptocratique »). Voir Report by Global Witness, *Cambodia's Family Trees: Illegal logging and the stripping of public assets by Cambodia's elite*, June 2007 [Global Witness, *Cambodia's Family Trees*]

²⁶⁴ Leuprecht, *Land concessions for economic purposes*, *supra* note 260 à la p.14.

²⁶⁵ Il n'existe aucune loi sur les expropriations foncières au Cambodge. Les paysans possédant des droits (reconnus par la loi) sur la terre qu'ils occupent, sont souvent expulsés par les concessionnaires sans recevoir aucune compensation financière.

²⁶⁶ Leuprecht mentionne dans son rapport le climat de peur et d'intimidation instauré par les compagnies concessionnaires, notamment en employant des gardes de sécurité sur leurs plantations. Il soulève également les piètres conditions de travail des paysans cambodgiens employés par ces dernières et les rémunérations minimales auxquelles ils ont droit.

Leuprecht, *Land concessions for economic purposes*, *supra* note 260 aux pp.28 à 30.

²⁶⁷ Les paysans qui possèdent des titres de propriété ou qui, en vertu de la loi de 2001, peuvent se prévaloir du principe de la prescription acquisitive, sont souvent victimes d'usurpation foncière. Cela se produit lorsqu'il existe plusieurs titres de propriété concurrents pour une même parcelle de terre et que la détermination des véritables ayants-droit se fait au profit des plus puissants.

« La police ou l'armée continuent d'appuyer les puissants quand elles ne s'approprient pas elles-mêmes des terres de paysans »²⁶⁸. Les litiges fonciers prennent ainsi une ampleur sans précédent et l'incapacité des commissions cadastrales de les régler contribue à accroître le sentiment de désespoir au sein des populations vulnérables²⁶⁹.

En ce qui a trait aux concessions foncières sociales, la volonté du gouvernement d'améliorer le sort des plus démunis en leur permettant d'accéder gratuitement au sol, ne se traduit pas de façon concrète. Ce système tarde en effet à se mettre en place, principalement dans la capitale²⁷⁰, alors que le gouvernement royal cambodgien et la Municipalité de Phnom Penh possèdent de larges bandes de terres à la lisière de la ville potentiellement transférables à des familles dans le besoin²⁷¹. Malgré l'existence d'un tel dispositif juridique à vocation sociale, la répartition des ressources foncières du pays s'effectue, sans équivoque, aux dépens de l'intérêt public.

Les promoteurs et les investisseurs privés profitent sans contredit de la mise en marché des terrains de l'État. Ces dernières années, le secteur de développement immobilier, entres autres, a connu un boom sans précédent dans la ville de Phnom Penh. Dans la mire des investisseurs étrangers, l'essor de ce marché s'est révélé

²⁶⁸ Éric Huybrechts, « Les terres: Introduction », dans Grégoire Rochigneux, dir., dans *Cambodge soir: Chroniques sociales d'un pays au quotidien*, Irasec, Bangkok, 2005 à la p.109 [Huybrechts, « Les terres: Introduction »]

²⁶⁹ Des études révèlent que les commissions cadastrales (tant au niveau national, provincial/municipal qu'au niveau du district) souffrent de graves lacunes en matière de ressources humaines et financières, pour s'acquitter de leur tâches de manière efficace. Plusieurs litiges se trouvent de plus paralysés en raison du fait des hauts-placés s'y trouvent impliqués. Il arrive même que certains litiges concernent des fonctionnaires travaillant pour les commissions. Ces derniers se retrouvent alors à la fois juges et parties, ce qui entraîne des conflits d'intérêts.

Voir Sithan Phann, « Land Conflict and Conflict Resolution through Cadastral Commission », NIE-SEAGA conference 2006: *Sustainability and Southeast Asia*, Singapore, 28-30 November 2006 [Phann, « Land Conflict and Conflict Resolution »]

²⁷⁰ Il semblerait que le programme de concessions sociales foncières, coordonné par le Conseil de la Politique Foncière, cible principalement les zones rurales du pays.

Rabé, « Land Sharing in Phnom Penh », *supra* note 138 aux pp.15-16.

²⁷¹ Durand-Lasserve, « Dealing with market eviction processes », *supra* note 11 à la p.16.

d'autant plus spectaculaire qu'il a entraîné une hausse exponentielle des prix du foncier (entre 200 000 et 300 000 baths le mètre carré en 2008²⁷²). À la fin de janvier 2008, 90 nouveaux condominiums et projets résidentiels, comprenant 25 596 unités, avaient été entrepris dans la capitale. Totalisant \$2.09 milliards de dollars américains, la majorité de ces unités étaient vendues à un prix moyen de 2.6 million de baths²⁷³. En effet, la majorité des promoteurs concentrent leurs activités au centre-ville, où les prix pour les propriétés résidentielles commencent à 4.53 millions de baths²⁷⁴.

Du côté des recettes engendrées par ces initiatives, le FMI estime que les investissements directs étrangers (IDE) au pays, en provenance de la Chine, de la Corée du Sud et de la Malaisie, se sont chiffrés à \$340 millions de dollars en 2004 et à \$2.6 billions de dollars en 2006²⁷⁵. On envisage également que cette année, quatre nouveaux fonds d'équité privée injecteront \$475 millions de dollars en investissement privé au Cambodge²⁷⁶. Il semblerait par ailleurs que le gouvernement ait l'intention d'amender la législation nationale dans le but de permettre à des étrangers de devenir propriétaires. En vertu du cadre légal actuel, ces derniers peuvent uniquement être locataires (la durée maximale d'un bail est malgré tout fixée à 99 ans). Outre la location, une option avantageuse s'offrant à eux consiste à former une compagnie avec des partenaires cambodgiens. Dans l'éventualité où le gouvernement viendrait modifier cette restriction, le marché immobilier de la capitale deviendrait totalement ouvert aux investisseurs étrangers²⁷⁷.

²⁷² Entre \$5600 et \$8400 dollars américains le mètre carré.

²⁷³ Environ \$73 000 dollars.

²⁷⁴ International Property Investment, « Cambodia attracts more foreign investors », 6 juin 2008, en ligne : <<http://internationalpropertyinvestment.com/>>.

4.53 millions de baths équivalent à environ \$127 000 dollars.

²⁷⁵ Erika Kinetz, « For investors, Cambodia could be the next Vietnam », International Herald Tribune, 30 May 2008, en ligne : <<http://www.iht.com/>>.

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ International Property Investment, « Cambodian Law Changes May Open Property Market for Foreign Investors », 22 April 2008, en ligne : <<http://internationalpropertyinvestment.com/>>.

Les transactions entre les pouvoirs publics et les investisseurs privés ne s'effectuent pas toujours en toute transparence et légalité. D'abord, comme l'enregistrement des terres domaniales à l'intérieur de la capitale n'est pas encore complété, il s'avère impossible de suivre la trace de toutes les opérations marchandes dont elles font l'objet et de savoir avec précision lesquelles d'entre elles font partie du domaine public et du domaine privé de l'État²⁷⁸. Selon certaines sources de l'administration cambodgienne, les fruits des ventes du foncier urbain ne retourneraient pas toujours au Trésor public. La privatisation du sol urbain, non seulement au Cambodge mais aussi dans d'autres pays, conduit donc à de fréquents détournements du capital alors que « des membres de l'appareil de l'État se posent en intermédiaires obligés des transactions en cours »²⁷⁹. À Phnom Penh, le partenariat entre les pouvoirs public et le secteur privé se traduit par « des opérations d'échanges de terrains publics du centre-ville, avec des opérateurs privés, contre des terrains privés en banlieue, pour y faire construire des équipements publics (hôpitaux, commissariat central de police, universités...) »²⁸⁰. C'est du reste ce qui est en train de se produire avec le commissariat central de la ville de Phnom Penh, l'Université des Beaux-arts, l'hôpital de la Police. Situés au cœur de la capitale, ces derniers seront reconstruits en banlieue (si cela n'est pas déjà en cours)²⁸¹. Plusieurs ventes ou échanges concerneraient ainsi des propriétés appartenant au domaine public de l'État, en violation avec la *Loi foncière de 2001*²⁸².

²⁷⁸ En 2002, le ministère de l'Aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la construction (MATUC), appuyé par la Banque mondiale et les coopérations finlandaise et allemande, a mis en œuvre le Projet de gestion et administration foncière (LMAP). L'objectif de ce dernier est d'établir un cadastre et d'enregistrer tous les terrains du pays en 15 ans.

Valérie Clerc, « Entre lutte contre la pauvreté et développement urbain, les contradictions de l'action publique sur les quartiers informels à Phnom Penh, Cambodge », Journée d'étude Centre Sud, 22 mai 2006 à la p.193 [Clerc, « Entre lutte contre la pauvreté et développement urbain »]

²⁷⁹ Jean-François Pérouse, « Le marché foncier à Istanbul », (2006) 121 *Études foncières*, aux pp.11-12.

²⁸⁰ Durand-Lasserve, « Dealing with market eviction processes », *supra* note 11 à la p.17.

²⁸¹ Clerc, « Entre lutte contre la pauvreté et développement urbain », *supra* note 278 à la p.193.

²⁸² Durand-Lasserve, « Dealing with market eviction processes », *supra* note 11 à la p.17.

La crise qui sévit présentement dans la capitale autour du cas de Boeung Kak Lake, illustre bien l'absence de respect du droit, de la part du gouvernement, en matière foncière. En février 2007, la Municipalité de Phnom Penh donnait l'aval à la société sud-coréenne Shukaku Inc. de procéder au remblaiement du lac (d'une superficie de 90 hectares) afin de réaliser un projet de développement commercial. Le promoteur a en effet obtenu un bail de 99 ans pour exploiter quelques 133 hectares. En vertu de ce projet, après la création du nouveau quartier appelé New City of East (qui comprendra des tours, des hôtels de luxe et un immense centre commercial), le lac aura perdu presque 90% de sa surface²⁸³. Cette opération d'envergure, qui vise à stimuler l'industrie touristique dans la région, contrevient pourtant à l'article 15 de la loi foncière en vigueur, qui spécifie que les étendues d'eau, telles les lacs, font partie du domaine public de l'État²⁸⁴. Des centaines de familles,²⁸⁵ qui refusent à l'heure actuelle de quitter leurs maisons et d'accepter les minces compensations offertes par la société (lesquelles excluent les locataires), se trouvent violemment contraintes par les autorités d'évacuer la zone, victimes de ce qui pourrait être « la plus grande expulsion forcée de l'après-guerre au Cambodge »²⁸⁶.

L'histoire de Boeung Kak représente ainsi un exemple éloquent de la relation de collusion qui prévaut entre les pouvoirs publics et le secteur privé.

²⁸³ Zineb Dryef, « Les jours du plus grand lac de Phnom Penh sont comptés », Rue 89, 18 septembre 2008, en ligne : <<http://www.rue89.com>> [Dryef, « Les jours du plus grand lac de Phnom Penh »]

²⁸⁴ The Housing Rights Task Force (HRTF) and Cambodian Center for Human Rights (CCHR), « For Immediate Release: Boeung Kak contract violates Cambodian law », 6 February 2007.

²⁸⁵ Selon les estimations du Haut Commissariat des Nations unies pour les droits de l'Homme (HCDH), les évictions à Boeung Kak toucheraient 4225 familles, soit près de 20 000 personnes. Dryef, « Les jours du plus grand lac de Phnom Penh », *supra* note 283 à la p.2.

²⁸⁶ Amnesty International in Asia & the Pacific, « Ensure protection from forced evictions around Boeung Kak Lake », en ligne: <<http://asiapacific.amnesty.org>>.

B. Les évictions liées aux forces du marché

Les ménages cambodgiens à faible revenu, principalement à Phnom Penh, font non seulement face à de sérieux risques d'éviction forcée mais se trouvent confrontés à une menace plus pernicieuse: il s'agit des évictions liées aux forces du marché. Elles se traduisent, selon Durand-Lasserve, par « toute situation où le déplacement ou l'éviction constitue une conséquence directe ou indirecte d'un développement ayant pour objectif de parvenir à un usage plus profitable de la terre »²⁸⁷. Parmi les exemples de situations où peuvent survenir ce type d'éviction, s'observe la tendance suivante: la hausse de la valeur marchande d'un terrain et de ses habitations suite à un investissement en matière d'infrastructures ou de services. Dès lors, le prix des loyers augmente et devient inabordable pour les familles les moins nanties qui résident sur le site (les locataires)²⁸⁸. Ces dernières se retrouvent alors confrontées à devoir quitter leur foyer et à trouver un endroit compatible avec leurs maigres moyens financiers. Selon Durand-Lasserve, les établissements humains les plus exposés aux évictions liées aux forces du marché sont ceux localisés au centre-ville ou dans des zones convoitées par le secteur privé. L'auteur signale que la vulnérabilité des résidents s'accroît sensiblement en l'absence d'une sécurité de tenure complète. D'après l'auteur, une faible organisation communautaire concourrait par ailleurs à ce type d'évictions²⁸⁹. Malgré le manque de données précises concernant le nombre d'évictions liées aux forces du marché, il semble que leur nombre dépasserait amplement celui des évictions forcées. Durand-Lasserve soulève le problème découlant du fait que ces dernières soient perçues en tant que conséquence normale du développement. L'imputation de ce phénomène au seul et unique mécanisme des lois du marché tend donc à exclure toute responsabilisation de l'État, concernant les deux tendances directement proportionnelles suivantes :

²⁸⁷ Durand-Lasserve, « Dealing with market eviction processes » *supra* note 11 à la p.4.

²⁸⁸ Voir Catherine Cross, « Why the Urban Poor Cannot Secure Tenure: South African Tenure Policy under Pressure », dans Alain Durand-Lasserve et Lauren Royston, *Holding Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Earthscan Publications Ltd, Londres, 2002.

²⁸⁹ Durand-Lasserve, « Dealing with market eviction processes » *supra* note 11 à la p.6.

l'embourgeoisement de la ville et l'exclusion des pauvres de cette dernière.

Ainsi, nous présumons que les populations participant aux opérations de *land sharing* se trouvent particulièrement menacées par les évictions liées aux forces du marché puisqu'elles habitent des quartiers convoités par le secteur privé.

C. L'insertion des populations pauvres des quartiers informels dans le tissu urbain

La revitalisation d'un quartier informel suite à la mise en œuvre d'un projet de *land sharing* peut occasionner une pression sur les populations bénéficiaires. Pour les propriétaires, ce type d'opération peut occasionner un fardeau financier en raison du prêt qu'ils doivent contracter pour reconstruire leur maison, tandis que pour les locataires, l'augmentation du coût des loyers peut les obliger à quitter les lieux. Peu de recherches exhaustives ont été menées afin d'effectuer un suivi des programmes de *land sharing* réalisées en Asie, depuis les années 80. Il s'avère donc difficile de dresser un bilan détaillé des expériences de *land sharing* en Asie. Le thème de la performance des projets de *land sharing* à Bangkok a toutefois été abordé dans l'étude d'UN-Habitat, réalisée en 1985. En ce qui a trait au cas de Borei Keila, à Phnom Penh, s'il est trop tôt pour livrer une appréciation du projet, quelques données nous révèlent ce qu'il advient de celui-ci, cinq ans après la signature de l'entente.

En vertu de l'augmentation de la valeur et de la qualité des maisons suite au *land sharing*, une inquiétude répandue concerne les probabilités de revente de ces dernières ou le transfert de droits à des ménages à plus hauts revenus. Un sondage réalisé par la *National Housing Authority* (NHA) à Manangkasila confirme le bien-fondé de cette crainte : en 1985, environ 22% des résidents avaient déjà transféré leurs droits, principalement à des hommes d'affaires vivant

dans le quartier²⁹⁰. Parmi les principales raisons évoquées par la population de Managkasila pour justifier cette décision, se retrouvent la difficulté à rembourser leur prêt et la tentation spéculative. 59% des personnes interviewées sur le site clamaient pourtant qu'en aucune circonstance, elles ne renonceraient à leurs droits²⁹¹. À Wat Ladbuakaw, environ 20% des familles avaient déjà vendu leurs maisons alors qu'à Klong Toey, la proportion de ménages pauvres relogés dans des maisons en rangée ayant vendu leurs maisons passait à 30%. Dans ce dernier établissement, 10% des propriétaires de lots de terre les avaient revendus. Plusieurs familles à l'intérieur des deux sites avouaient avoir de la difficulté à rembourser leur prêt²⁹². Les résidents sondés à Wat Ladbuakaw donnaient toutefois un autre son de cloche que ceux de Managkasila concernant leurs intentions de revente : 93% d'entre eux indiquaient n'avoir aucune intention de vendre. La disponibilité d'emplois à proximité, de même qu'un fort sentiment d'appartenance, étaient fréquemment cités par ces derniers pour expliquer leur désir de rester²⁹³.

En ce qui a trait à la situation à Borei Keila, à Phnom Penh, le processus de construction des habitations pour les résidents est toujours en cours. En 2008, cinq ans après la signature de l'accord entre la communauté et la compagnie 7NG, 3 blocs appartements sur 10 avaient été construits et seulement 30% des familles (335 ménages) avaient reçu l'appartement promis par les autorités²⁹⁴. La lenteur des opérations à Borei Keila ne représente pas une exception. Nous avons en effet observé²⁹⁵ que la mise en œuvre des programmes de *land sharing* en Thaïlande, en Indonésie et en Inde fut communément longue et ardue. La situation de nombreux habitants à Borei Keila se révèle toutefois particulièrement pénible. En

²⁹⁰ UN-Habitat, *Rehabilitation of Inner City Areas*, *supra* note 137 à la p.77.

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² Panroj Islam et Kioe Sheng, « Land-Sharing as a Low Income Housing Policy », *supra* note 150 à la p.122.

²⁹³ UN-Habitat, *Rehabilitation of Inner City Areas*, *supra* note 137 à la p.77.

²⁹⁴ LICADHO, «Borei Keila: Cambodia's Social Housing Project Five Years On », KI-Media, 19 December 2008, en ligne : □<http://www.ki-media.blogspot.com>□ [LICADHO, «Borei Keila: Cambodia's Social Housing Project»]

²⁹⁵ *Supra* chapitre 1.

attente de logement, des milliers de familles demeurent sur le site et vivent dans des tentes de fortune, dans des conditions de vie déplorables²⁹⁶.

En vertu du bilan sommaire de l'état des lieux des divers programmes de *land sharing* à Bangkok, la crainte que les bénéficiaires d'appartements à Borei Keila transfèrent à leur tour leurs droits apparaît fondée. Comme le signale pourtant Carrier, un tel projet « doit résister aux avantages spéculatifs qu'offre actuellement le marché »²⁹⁷. D'après les estimations de l'auteure, plusieurs résidents de Borei Keila auraient cédé à la tentation de vendre leur appartement²⁹⁸. Revenant sur la méthode d'allocation des unités d'habitations, cette dernière exprime sa désapprobation concernant l'obligation imposée aux familles de fournir un justificatif écrit, en tant que preuve de résidence. Faute de moyens financiers, plusieurs d'entre elles n'ont pu se procurer les documents requis et, par conséquent, ont été exclues du mécanisme de *land sharing*, « alors que le principe même de cette réhabilitation concertée est de venir en aide aux foyers les plus vulnérables »²⁹⁹. Les habitants de Borei Keila ont également rapporté l'existence de stratégies de contournements entourant l'attribution des appartements³⁰⁰. Certaines familles non-éligibles (en vertu des critères de permanence et d'ancienneté) auraient ainsi obtenu des appartements, au détriment des véritables ayants-droit³⁰¹.

²⁹⁶ Certaines des familles en attente d'un appartement sur le site de Borei Keila sont atteintes du VIH. Il semble que des négociations seraient en cours afin que plusieurs d'entre elles soient transférées sur un terrain vague à l'extérieur de la ville afin de libérer l'espace pour la construction d'un immeuble qui servira à loger les fonctionnaires du Ministère du tourisme. Le site en question, Toul Sambo, dont les conditions sanitaires et les services de santé se révèlent extrêmement déficients, est situé à environ 20 km de la capitale.

LICADHO, « Borei Keila: Cambodia's Social Housing Project », *supra* note 290.

²⁹⁷ Carrier, « Reconstruire la ville informelle », *supra* note 141 à la p.7.

²⁹⁸ Carrier souligne que certains bénéficiaires proposeraient 8000\$ pour un appartement au sixième étage.

Voir Cambodge Soir, « Comment vivent les "relogés" de Borei Keila », 19 avril 2007.

²⁹⁹ Carrier, « Reconstruire la ville informelle », *supra* note 141 à la p.7.

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ LICADHO, « Borei Keila: Cambodia's Social Housing Project », *supra* note 294.

Les expériences de *land sharing* à Bangkok et à Phnom Penh nous montrent que ce mécanisme, qui vise à permettre aux habitants pauvres des quartiers informels d'accéder légalement au sol et au logement, a provoqué des effets non désirés. Les témoignages recueillis au sein des ménages concernés nous révèlent qu'en dépit du fait que nombre d'entre eux manifestent le désir de demeurer sur l'emplacement suite au *land sharing*, une importante proportion de ces derniers quitte les lieux, pour des raisons de soucis financiers ou de bénéfice spéculatif. Ceux-ci retournent la plupart du temps dans un autre quartier informel et se retrouvent donc, à nouveau, dans une situation de vulnérabilité.

Considérant le peu de données dont nous disposons pour mesurer les répercussions du *land sharing* sur les personnes concernées, jetons la lumière sur les conséquences du processus de régularisation foncière, au sens large, sur les populations en situation de précarité. Cela nous permettra ainsi d'effectuer une analyse plus poussée de l'incidence sur les pauvres des mesures visant à les incorporer dans la ville légale.

D. De droits informels à droits réels : Les répercussions de la régularisation foncière sur les ménages pauvres

La régularisation foncière se caractérise par un « processus à travers lequel la tenure informelle se trouve intégrée à un système reconnu par les autorités³⁰² ». La sécurisation des droits d'usage du sol, visée par celui-ci, peut être garantie de multiples façons et se traduire, notamment, par des engagements politiques et des pratiques administratives, à travers la reconnaissance d'une occupation de *facto*³⁰³. Il existe en fait divers types de systèmes de tenure, chacun assurant un niveau de sécurité différent³⁰⁴. Bien qu'en pratique, l'absence de droits

³⁰² Durand-Lasserve, « The formalisation of urban land tenure », *supra* note 138 à la p.3.

³⁰³ *Ibid.* à la p.4.

³⁰⁴ Voici quelques types de systèmes de tenure au Cambodge: occupation non autorisée d'un terrain public de l'État; occupation non autorisée d'un terrain privé de l'État; logement temporaire

applicables puisse engendrer un degré de sécurité foncière raisonnable³⁰⁵, le titre de propriété demeure l'une des formes de tenure les plus privilégiées.

Les années 80 sont particulièrement marquées par l'apologie des régimes de propriété privée. À partir des années 90, la recherche et les programmes de développement se trouvent davantage influencés par les politiques de gestion et de participation locale, s'accompagnant d'une prise en compte des différents rapports au sol entretenus par les populations dans de nombreux pays³⁰⁶. Ce changement de paradigme s'observe aux Nations Unies (particulièrement au PNUD et à UN-Habitat), où l'accent est mis sur l'intégration sociale et économique des bidonvilles et des quartiers informels. Cette position s'appuie généralement sur la reconnaissance du pluralisme juridique en matière de droit foncier³⁰⁷. Les institutions financières internationales (telles que la Banque mondiale et les banques de développement régional) qui, pour leur part, persistent à vanter les mérites de l'accès de la propriété individuelle, encouragent le rétablissement d'une tenure du sol en conformité avec les normes étatiques. À leur avis, ce processus permettrait, d'un côté, l'unification des marchés fonciers et la sécurisation de l'investissement privé et, de l'autre, l'augmentation de la sécurité de tenure des ménages pauvres, ainsi que de leur pouvoir de décision et d'action.

Depuis quelques années, les divers processus de normalisation des droits sur le sol suscitent des préoccupations grandissantes, particulièrement en ce qui concerne leur incidence sur l'amélioration des conditions socio-économiques des ménages pauvres. La régularisation foncière (notamment dans sa forme la plus aboutie,

alloué par une agence gouvernementale, livret de famille, concession sociale par le gouvernement, certificat de possession, certificat de propriété.

Socheat Khemro et Payne, « Improving tenure security for the urban poor », *supra* note 61 à la p.183.

³⁰⁵ *Ibid.* aux pp.183-184.

³⁰⁶ Kate Dalrymple, Jude Wallace et Ian Williamson, « Innovation in Rural Land Policy and Tenure in Southeast Asia », 3rd FIG Regional Conference, Jakarta, Indonesia, 3-7 October 2004 à la p.2.

³⁰⁷ Durand-Lasserve, « The formalisation of urban land tenure » *supra* note 138 à la p.15.

c'est-à-dire, à travers la délivrance de titres de propriété) constitue-t-elle un outil efficace pour réduire la pauvreté et promouvoir la croissance? Une fois leur tenure formalisée, les populations pauvres jouissent-elles d'un véritable accès au sol et au logement? Quels sont en fait les impacts du transfert de droits fonciers réels sur ces dernières? Ces interrogations amalgamées, intimement liées à notre question de recherche, alimentent notre réflexion, exposée dans les pages suivantes.

Les nombreuses vertus potentielles prêtées aux programmes de régularisation foncière ne font pas l'unanimité au sein de la communauté des chercheurs. En ce qui concerne, en premier lieu, le lien entre ceux-ci et l'augmentation de la sécurité de tenure, les opinions se révèlent contrastées. Parmi les arguments invoqués pour justifier l'existence de ce dernier, se retrouve l'opinion selon laquelle les habitants bénéficiant d'une tenure du sol formelle verraient leurs opportunités d'emplois se multiplier³⁰⁸. En vertu de cette théorie, les gens en situation d'insécurité foncière passeraient plus de temps à surveiller leurs maisons. La sécurisation de leurs possessions diminuerait alors leur temps passé à surveiller leur foyer et augmenterait leur temps disponible pour travailler. Selon cette logique, cela provoquerait une permutation des rôles familiaux : les enfants (souvent obligés de travailler à l'extérieur de la maison) se retrouveraient ainsi à demeurer à la maison, à la place de leurs parents³⁰⁹. D'autres aspects soulevés en faveur de la formalisation des droits fonciers concernent des effets liés au revenu, à la santé et au capital humain. Pour certains, l'accroissement de la sécurité de tenure (subséquente au processus de régularisation) inciterait les ménages à investir dans leurs maisons, en raison de la diminution des risques d'éviction³¹⁰. Selon ce raisonnement, les ménages pauvres pourraient augmenter leur capital ou réaliser un gain financier grâce à la revente de leur patrimoine immobilier privé. Conformément à cette logique, cela pourrait par conséquent les aider à se sortir de

³⁰⁸ Durand-Lasserve, « The formalisation of urban land tenure », *supra* note 138 à la p.11.

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ *Ibid.*

la pauvreté. Dans la foulée, les améliorations portées par les nouveaux propriétaires à leur habitation auraient un effet bénéfique indirect sur la santé des membres du ménage ainsi que sur l'éducation des enfants, en procurant à ces derniers un meilleur environnement d'apprentissage. À plus grande échelle, les bénéficiaires de titres de propriété seraient davantage susceptibles de provoquer des externalités positives sur leur voisinage, en se montrant plus enclins à investir dans leurs avoirs collectifs. Enfin, avec un risque d'éviction amoindri, le retour sur investissement dans les activités d'affaires à la maison augmenterait, encourageant le travail à la maison ou la substitution de ce dernier au travail à l'extérieur de la maison (contrairement à ce qui avait été avancé plus tôt)³¹¹.

Parallèlement, les réserves émises concernant le lien entre la régularisation foncière et la sécurité de tenure abondent. Celles-ci seront soulevées dans la présentation des résultats d'études empirique, réalisées par des chercheurs, sur la question. Avant de se pencher sur leurs conclusions, il faut signaler que la mesure de la sécurité de tenure, au niveau pratique, se révèle hasardeuse. Comme le dénote Durand-Lasserve, il n'existe pas de consensus, au sein de la communauté des chercheurs, quant au bon indicateur pour l'évaluer³¹². C'est pourquoi, des institutions telles que la Banque mondiale et USAID, unissent leur efforts afin d'harmoniser leurs indicateurs concernant les questions foncières en général et la sécurité de la tenure, en particulier³¹³. Dans les études empiriques, les chercheurs utilisent souvent des marqueurs tels que la durée d'occupation ou la perception des habitants de leur de sécurité de tenure, afin de mesurer celle-ci³¹⁴. Ces méthodes s'exposent sans contredit à la critique. La durée de l'occupation peut certes révéler un plus grand degré de sécurité de tenure *ex-post*, mais peut aussi signifier une certaine incapacité pour les ménages à déménager dans de meilleurs

³¹¹ Durand-Lasserve, « The formalisation of urban land tenure », *supra* note 138 à la p.11.

³¹² *Ibid.* à la p.23.

³¹³ Voir Julian Quan *Towards a Harmonised Set of Land Indicators: Preliminary Action Plan*, Natural Resource Institute, University of Greenwich, UK, 2006.

³¹⁴ Voir Jean Olson Lanjouw et Philip Levy, « Untitled: A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador », (2002) 112 *Economic Journal*, 986-1019.

établissements formels ou informels. En ce qui a trait à l'utilisation de la perception de la sécurité de tenure, elle contient le risque, selon Durand-Lasserve, de livrer une évaluation erronée du niveau de sécurité foncière. La déduction empirique de la sécurité de tenure devrait donc être examinée avec discernement³¹⁵. En lien avec la partie suivante, c'est à travers une approche nuancée que Calderón Cockburn analyse la formalisation de la tenure au Pérou et qu'il nous livre ses observations sur la connexion entre celle-ci et la sécurité foncière.

Dans une enquête présentée en 2007 sur les impacts du programme de régularisation foncière au Pérou, Calderón Cockburn s'interroge sur les impacts socio-économiques de la distribution de titres de propriété sur les populations à faible revenu³¹⁶. Concernant la question spécifique de la sécurité tenure, l'auteur soutient d'emblée que la possession d'un titre foncier comporte des avantages indubitables. Il évoque, parmi eux, l'insertion des contrats dans les canaux judiciaires et des usages économiques, tels que les garanties hypothécaires, pour les ménages modestes³¹⁷. L'auteur examine plus étroitement la perception de sécurité de tenure des nouveaux bénéficiaires de titres. Les résultats de ses recherches sont révélateurs : En 2000, alors que seulement 20,8% des habitants des quartiers informels sondés possédaient un titre de propriété, la perception générale de leur sécurité de tenure, se situait à 80%³¹⁸. Il explique cette situation par le fait que, au cours des quarante dernières années, la sécurité de tenure de ces habitants s'était fondée sur une sorte d'accord tacite avec l'État. Ces dernières n'attendaient plus (ou n'espéraient plus) la délivrance de titres de propriété pour

³¹⁵ Durand-Lasserve, « The formalisation of urban land tenure » *supra* note 138 aux pp.22-23.

³¹⁶ Entre 1996 et 2006, à travers le Plan National de Formalisation (PNF), quelques 1.6 millions de titres de propriété ont été octroyés aux citoyens péruviens.

Julio Calderón Cockburn, « ¿Después de la formalización, que sigue? », World Bank Urban Research Symposium, Washington DC, 14-16 mai 2007 à la p.1 [Calderón Cockburn, « Después de la formalización »]

³¹⁷ *Ibid.* à la p.13.

³¹⁸ *Ibid.*

édifier leur habitation³¹⁹. En vertu de ses recherches, Calderón Cockburn conclut donc que le transfert de droits fonciers réels aux populations des quartiers informels n'a pas eu d'importante incidence sur leur perception de sécurité de tenure.

Certaines études de cas réalisées ailleurs dans le monde, notamment au Vietnam, nous révèlent qu'un plus grand degré de sécurité de tenure peut être atteint par une combinaison de droits, incluant ceux à la propriété individuelle³²⁰. Cela nous montre que les impacts de la régularisation foncière sur la sécurité de tenure dépendent de plusieurs facteurs, dont le régime de cautions *de facto* qui prévaut à l'intérieur du pays.

Comme nous l'avons vu plus tôt à travers les exemples de *land sharing* à Bangkok et à Phnom Penh, la transition vers une tenure formelle peut en revanche influencer négativement sur la sécurité de tenure. Ce processus expose en effet les nouveaux titulaires de droits fonciers réels à la pression exercée par les forces du marché. Des réticences concernant le lien entre la propriété individuelle et la sécurité de tenure sont également soulevées par Daley et Hobley. Ces derniers estiment que la propriété collective peut générer un degré appréciable de sécurité de tenure, dépendamment de la formation et de la gestion des règles du groupe³²¹. Enfin, Bromley soutient pour sa part que le titre de propriété peut affaiblir, plutôt que renforcer, la sécurité foncière³²².

Un autre aspect positif soulevé, découlant de la matérialisation de la propriété individuelle à travers l'octroi d'un titre, constitue l'accès des ménages pauvres au

³¹⁹ Calderón Cockburn, « Después de la formalización », *supra* note 316 à la p.13.

³²⁰ Voir Annette M. Kim, « A market without the 'Right' Property Rights », (2004) 12 (2) *Economics of Transition*.

³²¹ Voir Elizabeth Daley et Mary Hobley, « Land: Changing Contexts, changing Relationships, changing Rights », paper commissioned by the Urban-Rural Change Team, DFID, 2005.

³²² Voir Daniel W. Bromley, « The Empty Promises of Formal Titling: Creating Potempkin Villages in the Tropics », University of Wisconsin-Madison, 2005.

crédit. Développée et mise de l'avant par l'économiste péruvien Hernando de Soto, cette théorie a eu une influence significative sur la promotion des programmes de délivrance de titres de propriété, partout dans le monde³²³. Or les démonstrations scientifiques de la corrélation entre la formalisation de la tenure des citoyens à bas revenu et leur capacité d'emprunt, sont plutôt faibles, comme le démontrent les exemples subséquents³²⁴.

Concentrant leurs recherches sur le cas de Buenos Aires (Argentine), Fiel et Torero ont découvert que l'accès à la propriété n'a pas eu d'effet sur les taux d'approbation des prêts des banques privées et a eu un impact limité sur ceux des institutions publiques³²⁵. Ce constat se trouve partagé par Galiani et Schargordsky, qui n'ont trouvé qu'une faible corrélation entre la possession d'un titre foncier et l'accès au crédit hypothécaire³²⁶. D'autres études empiriques se penchent sur le comportement des bénéficiaires des programmes de régularisation foncière, face à la possibilité d'emprunter. Au Mexique, par exemple, Varley observe que les nouveaux titulaires ont préféré solliciter du crédit à leur famille ou à leurs amis, plutôt que de faire appel à des institutions financières³²⁷. Du côté de Dar es Salaam, en Tanzanie, Byabato signale que, d'après les témoignages qu'il a recueillis, plusieurs résidents refusent de compromettre leur avoir immobilier en l'hypothéquant³²⁸. Calderón Cockburn indique, quant à lui, que les résultats de son enquête au Pérou révèlent que les détenteurs de titres octroyés par la COFORI (Commission de la Formalisation de la Propriété Informelle), entre 1998 et 1999,

³²³ Voir Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York, Basic Books, 2000.

³²⁴ Durand-Lasserve, « The formalisation of urban land tenure » *supra* note 138 à la p.25.

³²⁵ Voir Erica Fiel et Maximo Torero, « Do Property Titles Increase Credit Access Among the Urban Poor? Evidence from Nationwide Titling Program », Working paper, Cambridge, Mass.: Harvard University, Economics Department, 2004.

³²⁶ Voir Sebastian Galiani et Ernesto Schargrodsky, « Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling », Working paper, 13 March 2006.

³²⁷ Voir Ann Varley, « Private or Public: Debating the Meaning of Tenure Legalization », (2002) 26 (3) *International Journal of Urban and Regional Research*.

³²⁸ Voir Kaijage Allen Byabato, « Legal Title to Land and Access to Formal Finance by the Low-Income Households: the Case of Sinza C and Miburani neighbourhoods in Dar es Salaam », Ph.D. dissertation, University of Dar es Salaam, 2005.

n'ont pas bénéficié de crédit offert par les banques privées. Ils n'ont pu qu'accéder uniquement au crédit subventionné d'une banque publique ³²⁹. L'auteur fait également remarquer que ces derniers se sont montrés peu enclins à solliciter du crédit. Cette tendance se trouve d'ailleurs confirmée par une baisse du crédit bancaire chez cette tranche de la population entre les années 2000 et 2004³³⁰. En somme, les preuves empiriques amassées à travers l'examen des situations en Argentine, au Mexique, en Tanzanie et au Pérou, démontrent l'absence d'incidence majeure entre la détention d'un titre de propriété et l'accès au crédit des populations ciblées par les processus de normalisation du foncier.

En dehors des aspects liés à la sécurité de tenure et l'accès au crédit, la régularisation foncière peut par ailleurs entraîner des répercussions inattendues ou contraires au but initial recherché. À cet égard, Calderón Cockburn relève le changement survenu par rapport à l'organisation communautaire des populations détentrices de titres de propriété, par l'entremise du programme mis en œuvre par le gouvernement. Selon ses dires, « la possibilité pour les nouveaux titulaires d'être propriétaires d'un terrain sans devoir l'habiter, a contribué à altérer le « système de communauté » et le mode de production de l'habitat configuré avant le processus de formalisation de la tenure »³³¹. Il soutient le fait que l'absence des propriétaires dans un établissement humain donné, a un impact négatif sur la solidarité interne à l'intérieur de ce dernier. À titre d'exemple d'effet non engendré, l'auteur signale que la délivrance de titres de fonciers aux ménages moins nantis n'a pas entraîné le développement d'une culture de l'usage des registres³³². Il fait d'ailleurs valoir qu'en vertu de l'information qu'il a recueillie, plusieurs des transactions des nouveaux titulaires continuent de s'opérer à

³²⁹ Calderón Cockburn, « Después de la formalización », *supra* note 316 à la p.14.

³³⁰ *Ibid.*

³³¹ Calderón Cockburn, « Después de la formalización », *supra* note 316 à la p.9.

³³² *Ibid.* à la p.17.

l'extérieur du marché immobilier formel. Les coûts élevés des formalités expliqueraient, en grande partie, la prégnance de ce comportement³³³.

En dépit du bilan élémentaire plutôt négatif, dressé ci-dessus, concernant les répercussions de la formalisation de la tenure sur les ménages pauvres, les avantages induits par cette dernière doivent être considérés. Nous évoquons parmi eux, l'approvisionnement local de services et l'amélioration des infrastructures, de même que la possibilité pour les individus et communautés vulnérables d'accroître leur pouvoir³³⁴. Par exemple, Durand-Lasserve avance que l'accès des femmes à la propriété pourrait augmenter leur pouvoir de marchandage dans les décisions familiales et leur permettrait, par conséquent, de faire entendre leur voix³³⁵. Si, pour plusieurs, les bénéfices de la régularisation foncière se révèlent multiples, ceux qui touchent directement les populations pauvres se font plus rares. C'est pourquoi, malgré les avancées réalisées au cours des dernières années relativement à la reconnaissance du pluralisme juridique, de nombreux chercheurs prônent un remaniement de l'approche utilisée par les gouvernements et institutions en matière de droit foncier.

Face à la complexité des rapports au sol observés dans maints pays en développement et la vulnérabilité des populations en marge du cadre étatique, une redéfinition des stratégies de régularisation foncière s'impose. Certains chercheurs, comme Haldrup, insistent sur l'importance d'élaborer, parallèlement aux programmes de régularisation foncière, un mécanisme de protection contre les forces du marché, à travers une régulation publique adéquate³³⁶. Pour Payne, le recours exclusif au titre foncier éclipse d'autres options à l'intérieur desquelles

³³³ Calderón Cockburn, « Después de la formalización », *supra* note 316 à la p.9.

³³⁴ Durand-Lasserve, « The formalisation of urban land tenure », *supra* note 138 à la p.13.

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ Voir Karin Haldrup, « From Elitist Standards to Basic Needs- Diversified Strategies to Land Registration Serving Poverty Alleviation Objectives », presented at the 2nd FIG Regional Conference- Urban-Rural Interrelationship for Sustainable Environment, Marrakech, 2-5 December 2003.

une panoplie de catégories de tenures s'avère possible. Il croit en fait que la valorisation de ce concept occidental s'opère au détriment des préférences des habitants concernés : ces derniers ne désirent pas unanimement devenir propriétaires³³⁷.

Abondant dans le même sens qu'Haldrup, Calderón Cockburn formule des critiques à l'égard du programme de régularisation foncière, tel qu'implanté par le gouvernement péruvien. Pour l'auteur, ce dernier a fait preuve d'illogisme en délivrant des titres de propriété sans avoir préalablement développé un programme efficace d'accès au sol. D'après lui, la première erreur commise par les pouvoirs publics péruviens remonte à l'époque où la politique de logement sociale fut laissée entre les mains des forces du marché³³⁸. La confiance excessive envers la capacité de ces dernières à ordonner la ville aurait, selon lui, largement contribué au désengagement de l'État concernant les questions relatives à l'accès à la terre et au logement. Il mentionne également qu'aux yeux du gouvernement, le processus de régularisation foncière représente une technique curative et que son refus d'élaborer un programme judicieux d'accès au sol coïncide avec la mise en place des Programmes d'ajustements structurels (PAS) durant les décennies 80 et 90³³⁹. En plus de l'absence de politique d'accès au foncier, l'auteur blâme la manière de fonctionner du Plan National de Formalisation (PNF), qu'il qualifie de centralisatrice :

Bien qu'Hernando de Soto, inspirateur de ces politiques (de normalisation des droits sur le sol), se montre favorable à la décentralisation de l'État, le moment venu de développer la politique de régularisation foncière, le PNF considéra qu'elle devait être mise en branle par une instance au niveau maximal, unique et connectée directement à la présidence de la République³⁴⁰.

³³⁷ Voir Geoffrey Payne, *Land, Rights and Innovation: Improving Security of tenure for the Urban Poor*, Berkshire (UK), ITDG Publishing, 2002.

³³⁸ Calderón Cockburn, « Después de la formalización », *supra* note 316 à la p.3.

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ Calderón Cockburn, « Después de la formalización », *supra* note 316 à la p.5.

L'emprise des gouvernements centraux dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de régularisation foncière se trouve en effet condamnée par plusieurs. Mettant de côté les récriminations pour céder la place à la critique constructive, les pistes de solutions pour améliorer les stratégies de régularisation foncière affluent. Certains chercheurs attirent l'attention sur la nécessité de leur implantation progressive, précédée par une protection effective contre les évictions forcées et la reconnaissance *de facto* des quartiers informels³⁴¹. Diverses approches peuvent en fait être utilisées pour assurer aux bénéficiaires des garanties suffisantes relativement à l'accès au sol et au logement et, plus généralement, à l'amélioration de leurs conditions socio-économiques. Dans tous les cas, la volonté des puissances publiques de transformer positivement leur sort demeure une condition *sine qua non*.

Ainsi, l'insécurité foncière des ménages pauvres, malgré la formalisation de leur tenure, subsiste. Le transfert de droits fonciers réels ne leur garantit pas, en réalité, un accès durable au sol et au logement, en raison de la pression exercée par les forces du marché. Par ailleurs, l'obtention d'un titre de propriété n'entraîne pas leur enrichissement et leur émancipation systématiques, à travers l'augmentation de leur capacité d'emprunt. La valorisation marquée de la propriété individuelle relègue de plus en arrière-plan d'autres catégories de tenure qui répondent pourtant aux besoins et aspirations des populations moins nanties. L'intégration des habitants des quartiers informels à l'intérieur du tissu urbain rencontre ainsi plusieurs défis. Ces derniers se révèlent d'autant plus grands lorsque le système foncier mis en place perpétue leur exclusion.

L'étude des divers mécanismes d'accès au foncier au Cambodge nous permettra d'approfondir notre compréhension du cadre juridique khmer en matière foncière et des difficultés concrètes rencontrées par les populations vulnérables.

³⁴¹ Durand-Lasserve, « The formalisation of urban land tenure » *supra* note 138 à la p.3.

3.1.2 Un accès au sol inégal et incertain

À l'intérieur du système foncier cambodgien, les deux mécanismes d'accès au sol suivants (pour les ménages bénéficiant d'une tenure foncière informelle) ont été évoqués: la prescription acquisitive et la concession foncière sociale. Avant de revenir brièvement sur ces derniers, nous désirons nous attarder sur un processus en particulier : celui de l'enregistrement et de l'immatriculation systématiques des terrains au Cambodge, appelé Projet LMAP (*Land Management and Administration Project*). Lancé en 2002, ses objectifs sont d'« aider le gouvernement cambodgien à réduire la pauvreté, promouvoir la stabilité sociale, stimuler le développement économique à travers l'amélioration de la sécurité de la tenure et promouvoir le développement de marchés fonciers efficaces³⁴² », selon les termes utilisés par la Banque mondiale. Résultant d'un partenariat multipartite, ce dernier a été développé avec l'assistance technique de l'Allemagne, la Finlande et la France, entres autres. Ces trois pays ont d'ailleurs collaboré à la mise en œuvre de projets pilotes entre 1995 et 2002, lesquels ont permis l'enregistrement de 81 000 parcelles de terrain³⁴³. Initié dans huit provinces, le Projet LMAP s'est étendu dans trois autres provinces en 2004 et quatre de plus en 2008³⁴⁴. Composé de 26 équipes chargées de procéder à l'enregistrement foncier dont des juges, des topographes, des arpenteurs-géomètres et des officiers s'occupant de l'entrée des données, il mobilise au total 700 employés³⁴⁵. Le caractère systématique des procédures d'enregistrement et d'immatriculation des propriétés foncières constitue en quelque sorte la pierre angulaire du projet. L'utilisation d'un procédé positif pour mener à bien ce processus semble en fait s'appuyer sur les conclusions émises par Kleinpeter, remontant aux années 30:

³⁴² International Development Business, *Land Management and Administration Project in Cambodia*, World Bank, devex, en ligne, <http://www.devex.com>.

³⁴³ He Sophannara, Deputy Director of Technical Department, General Department of Cadastre and Geography et Gertrude Pieper, FM-International Oy FINNMAP, *Land Registration in Cambodia*, FAO-FLOSS Seminar, Dunedin, 8-9 May 2008 [Sophannara et Pieper, *Land Registration in Cambodia*]

³⁴⁴ Le Cambodge compte 21 provinces et 3 municipalités.

³⁴⁵ Sophannara and Pieper, *Land Registration in Cambodia*, *supra* note 343.

Il restait illusoire de s'en remettre à l'initiative individuelle, pour déclencher, par une demande appropriée, le mécanisme aboutissant à l'immatriculation de chacune des parcelles possédées. On avait compris que, pour l'introduction d'une pareille réforme, il est indispensable que la formalité initiale et le premier effort soient fournis par l'Administration³⁴⁶.

Dans le cadre du Projet, l'enregistrement des terrains s'effectue ainsi village par village, selon les étapes suivantes : réunion d'ouverture, enquête de terrain, travail de bureau, affichage public et délivrance de titre foncier³⁴⁷. Le but de la réunion d'ouverture est d'informer le public à propos de l'enregistrement foncier. Lors de l'enquête de terrain, les limites des parcelles sont délimitées et l'information du propriétaire est enregistrée sur le *Formulaire de la parcelle*. Durant le processus de travail de bureau, le personnel s'occupe d'entrer dans une base de données les informations apparaissant sur ce dernier. Au moment de l'affichage public, les propriétaires peuvent vérifier l'information et exiger des modifications. Lorsque le travail de terrain effectué village par village prend fin et que l'information est traitée, les cartes présentant l'information cadastrale et la liste des propriétaires se trouvent affichées pendant une période de 30 jours. Enfin, lors de la dernière étape, qui consiste en la délivrance de certificats fonciers, une cérémonie est tenue dans chaque village afin de procéder à la distribution. Les propriétaires peuvent, à ce moment-là, obtenir un véritable titre de propriété³⁴⁸.

L'enregistrement et l'immatriculation des terres au Cambodge constituent donc un lent processus dont les répercussions sur les populations bénéficiaires se révèlent impossibles à mesurer pour l'heure. À cet égard, nous gardons cependant en tête les conclusions des recherches présentées plus tôt, relativement aux conséquences de la régularisation foncière sur les populations pauvres. En ce qui concerne les mécanismes de règlement des litiges fonciers, nous avons vu au chapitre précédent qu'une Commission cadastrale a été inaugurée en 2002. Cette dernière se trouve en fait représentée aux trois niveaux de gouvernements : national,

³⁴⁶ Kleinpeter, *Le Problème Foncier au Cambodge*, supra note 20 à la p.173.

³⁴⁷ Sophannara and Pieper, *Land Registration in Cambodia*, supra note 343.

³⁴⁸ *Ibid.*

provincial/municipal et départemental (district). Selon le témoignage de la Banque asiatique de développement, les procédures de la Commission ont été construites en respectant les valeurs traditionnelles cambodgiennes en matière de conciliation et de dispute, à travers l'adoption de provisions assurant l'ouverture, la transparence et la responsabilité des procédures³⁴⁹. Or, la Commission cadastrale connaît de graves difficultés à mener à bien ses dossiers en raison du trop grand volume de ces derniers. C'est pourquoi de nombreux chercheurs remettent en question ses moyens financiers et humains³⁵⁰. Par ailleurs, en raison de l'incapacité de la Commission à s'occuper de ses dossiers, plusieurs causes sont défendues devant les tribunaux. Relevant du droit civil, il est toutefois fréquent que ces dernières se transforment en litiges criminels, dans le but avéré d'intimider les gens qui revendiquent leurs droits sur le sol. Finalement, à l'instar des inquiétudes liées aux risques de corruption au sein du personnel des guichets fonciers à Madagascar³⁵¹, la parfaite intégrité des employés des commissions cadastrales est mise en doute³⁵².

1. Les femmes

En revenant sur le Projet LMAP, il s'avère importer de signaler que la sécurisation du foncier, à travers la délivrance de titres de propriété, s'effectue la plupart du temps au détriment de certains groupes et minorités. Les femmes, par exemple, se retrouvent souvent exclues des processus ayant pour but la garantie des droits et titres fonciers. Bien que le projet d'enregistrement et d'immatriculation systématiques des propriétés foncières au Cambodge vise à renforcer leur droit à la terre, l'obtention de titres de propriété se révèle difficile pour elles, dans un pays où les inégalités de genre demeurent substantielles. En

³⁴⁹ Patricia Baars, « Land of Their Own », Asian Development Bank (ADB), May 2005, en ligne: <<http://www.adb.org>>.

³⁵⁰ Voir Phann, « Land Conflict and Conflict Resolution », *supra* note 269.

³⁵¹ Voir *infra*

³⁵² La LICADHO déplore les problèmes de bureaucratie et de corruption auxquels la Commission cadastrale doit faire face.

Voir LICADHO, « Human Rights in Cambodia », *supra* note 240 à la p.3.

réalité, les titres de propriété sont rarement émis à leur nom³⁵³. Alors que les femmes cambodgiennes représentent plus de la moitié de la force de travail agricole au pays, elles se trouvent plus profondément touchées par la pénurie de ressources foncières³⁵⁴. Selon les données fournies par l'organisation non gouvernementale STAR Kampuchéa, 50% des veuves de guerre au pays n'ont pas accès au sol. Quant à celles qui possèdent la terre, leur part s'avère très faible : 84% d'entre elles possèdent moins de 0.5 hectares. Enfin, selon les estimations de l'organisation, les ménages dirigés par les femmes sont deux fois plus susceptibles de vendre leur terre que ceux dirigés par les hommes³⁵⁵. En examinant les statistiques concernant les biens fonciers au pays, nous constatons que la répartition entière du sol doit être reconsidérée. Le partage inégal des ressources foncières au pays se révèle en effet alarmant : en 2004, on estimait que 20 à 30% des propriétaires possédaient 70% des terres tandis que 40% des plus pauvres en occupaient seulement 10%³⁵⁶. En raison du phénomène de la féminisation de la pauvreté, les femmes se retrouvent donc particulièrement affectées par les problèmes d'accès à la terre. Elles ne sont toutefois pas les seules à souffrir de discrimination à ce niveau: la sécurité des droits fonciers des populations autochtones au Cambodge se révèle également menacée.

2. Les populations autochtones

Le nombre de communautés autochtones au Cambodge est estimé à 190 000, soit 1.4% de la population totale du pays³⁵⁷. Rassemblant 17 groupes ethniques, ces dernières peuplent principalement les provinces du Rattanakiri et du

³⁵³ Cambodia shadow report to CEDAW – 1st, 2nd, 3rd report, 2006, UNIFEM, en ligne: <<http://www.unifem-eseasia.org/>>

³⁵⁴ STAR Kampuchea Organization, *Landlessness and land conflicts in Cambodia*, International Land Coalition (ILC), en ligne: <<http://www.landcoalition.org>> [STAR Kampuchea, *Landlessness and land conflicts*]

³⁵⁵ *Ibid.*

³⁵⁶ Voir The World Bank, *A Fair Share for Women, Cambodia: Gender Assessment*, Phnom Penh, avril 2004.

³⁵⁷ Doc. off. ECOSOC NU, *Permanent Forum on Indigenous Issues, Special Theme : territories, lands and natural resources*, 6^e session, Doc. NU E/C.19/2007/7, à la p.3 [ECOSOC, *Permanent Forum*]

Mondolkiri, au nord-est du pays. Relativement à leur gestion des terres, de nombreuses études révèlent que celles-ci « repose sur des modes de décisions communautaires par le biais de structures sociales traditionnelles³⁵⁸. » L'adoption du *Sous-décret sur les concessions foncières économiques* en 2003 a entraîné l'exploitation massive des ressources agricoles du pays par des compagnies nationales et étrangères. L'octroi de ce type de concessions menace les territoires autochtones qui, bien que protégés par la loi, se trouvent dans la mire des investisseurs en raison de l'abondance de leurs ressources naturelles³⁵⁹. En ce qui concerne les concessions forestières, malgré la suspension de leur attribution depuis quelques années, la prolongation de plusieurs d'entre celles, qui ont été auparavant octroyées, devrait être autorisée dans un proche avenir³⁶⁰. Parallèlement, la coupe illégale se poursuit sans vergogne et les tactiques intimidatrices à l'endroit des communautés autochtones se multiplient³⁶¹. Concernant l'impact de l'industrie minière sur ces dernières, la *Loi foncière de 2001* ne fournit aucune protection contre ce type d'exploitation sur les terres autochtones. Cela est pour le moins préoccupant, considérant qu'un nombre croissant de gens croient qu'elles devraient être industrialisées au nom de l'« intérêt national »³⁶². Enfin, une provision à l'intérieur de la *Loi foncière de 2001* prévoit la possibilité pour les populations autochtones d'obtenir des titres fonciers collectifs dans le but de réconcilier leur conception plus collectiviste de la propriété³⁶³. Or, en date de l'année 2007, aucun titre de ce type n'avait encore été attribué³⁶⁴.

³⁵⁸ Jeremy Ironside, « Sécuriser les droits et titres fonciers des communautés autochtones au Cambodge », Groupe international de travail pour les Peuples Autochtones (GITPA), à la p.33 [Ironside, « Sécuriser les droits et titres fonciers »]

³⁵⁹ Ironside indique que 23% du territoire cambodgien est protégé. Dans la province du Mondolkiri, la proportion s'étend à 80%.

Ibid. à la p.39.

³⁶⁰ *Ibid.*

³⁶¹ *Ibid.*

³⁶² ECOSOC, *Permanent Forum*, *supra* note 357 à la p.5.

³⁶³ *Loi foncière de 2001*, Chapitre 3(2), articles 23-28.

³⁶⁴ ECOSOC, *Permanent Forum*, *supra* note 35 à la p.6.

Nous constatons ainsi que l'accès au sol au Cambodge se révèle inégal et exclut la prise en compte des besoins et préoccupations de certains groupes, dont les femmes et les populations autochtones. En dépit des intentions exprimées par le gouvernement cambodgien de corriger les inégalités de genre et de respecter les droits fonciers des communautés autochtones, les progrès sur le terrain s'avèrent insuffisants. La discrimination à l'égard des femmes et des communautés autochtones demeure, malgré les promesses et engagements sur papier. L'un des majeurs problèmes au pays réside dans l'inapplication des lois. En revenant par exemple sur les deux mécanismes du foncier mentionnés plus haut (la prescription acquisitive et la concession foncière sociale), bien qu'en théorie, ils donnent aux populations occupant de manière informelle un terrain la possibilité d'obtenir des droits fonciers réels, leur application se révèle déficiente. En ce qui concerne la prescription acquisitive, nous avons constaté qu'il s'avère ardu pour les plus démunis de fournir des justificatifs prouvant leur emprise prolongée sur un espace donné, alors que ceux-ci se négocient en échange d'argent et sont octroyés aux plus offrants. Au surplus, rares sont ceux qui connaissent l'existence de cette provision à l'intérieur de la récente loi. Enfin, la possibilité pour les ménages des quartiers informels de se prévaloir de la prescription acquisitive a grandement diminué en raison de la restriction imposée sur la durée minimale de l'occupation d'un terrain (cinq années *avant* la promulgation de la *Loi foncière de 2001*.) Quant aux concessions foncières sociales, nous avons observé que la volonté du gouvernement de permettre aux familles pauvres d'avoir accès à la terre par l'entremise de ce mécanisme ne s'est pas traduite en termes concrets.

L'accès au sol au Cambodge se révèle donc non seulement inégal mais incertain. Telle que nous l'a démontrée la précédente analyse relative aux impacts de la régularisation foncière, l'accès à la terre par voie légale ne garantit pas aux populations bénéficiaires de droits fonciers réels une sécurité de tenure à long

terme. Par exemple, l'absence de loi sur l'expropriation³⁶⁵ accentue la vulnérabilité des habitants qui jouissent d'une tenure formelle, en vertu de la prolifération des projets d'investissement d'envergure avalisés par le gouvernement au nom du développement urbain. De plus, l'intégration des citadins pauvres dans la ville légale ne les prémunit pas contre les risques d'évictions liées aux forces du marché. Au contraire, en vertu de l'accélération du processus d'embourgeoisement des quartiers résidentiels populaires, ceux-ci se trouvent davantage exposés à la pression de la logique marchande.

Un autre aspect important mérite d'être soulevé en vue d'élargir notre perspective sur notre objet de recherche : celui du phénomène de spéculation foncière au Cambodge.

3.1.3 Un contexte de spéculation foncière défavorable au logement social

Parallèlement à la prolifération des investissements directs étrangers au pays, le phénomène de spéculation foncière a pris d'énormes proportions au cours des dernières années. À l'intérieur de la capitale, la hausse considérable des prix du foncier contribue à alimenter la spirale spéculative. Pour les compagnies khmères³⁶⁶, le sol s'est en fait transformé en réelle mine d'or³⁶⁷. Celles-ci participent allègrement au phénomène de spéculation foncière en achetant de

³⁶⁵ Une loi sur l'expropriation et un Code de l'urbanisme sont en cours d'élaboration avec l'assistance technique de la France.

Huybrechts, « Phnom Penh », *supra* note 224 à la p.46.

³⁶⁶ En vertu du cadre législatif en vigueur (article 9 de la *Loi foncière de 2001*), comme nous l'avons vu antérieurement, les compagnies étrangères ne peuvent posséder la terre. Ils peuvent obtenir des baux (d'une durée maximale de 99 ans) ou s'associer avec des actionnaires majoritaires cambodgiens. Étant donné la facilité avec laquelle la loi se trouve contournée au Cambodge et considérant le climat de corruption généralisée, il ne serait pas étonnant que des compagnies étrangères achètent des terrains et prennent ainsi part à la frénésie spéculative.

³⁶⁷ Asian Coalition for Housing Rights (ACHR), « Phnom Penh and probably the whole country are facing serious problems of land speculation which becoming one of the most important motivating factors behind eviction of the poor communities in Cambodia », Cambodia Diary August 2007, en ligne: <<http://www.achr.net/>> [ACHR, « Phnom Penh »]

larges parcelles de terre à des fermiers dans le but de cumuler des acquisitions foncières. La plupart du temps, elles n'utilisent pas la terre mais la vendent, généralement à large profit, à d'autres compagnies. Celles-ci les conservent à leur tour à des fins spéculatives ou la développent à des fins commerciales, par exemple. Alors que les prix du foncier ont doublé en un an, l'achat et la vente de terrains sont ainsi devenus de véritables opportunités d'affaires³⁶⁸.

Les activités spéculatives attirent également l'élite, principalement à Phnom Penh. Le triplement des coûts du foncier dans les quartiers du centre-ville, observé au cours des deux dernières années (désormais \$3000 dollars américains le mètre carré), incitent les Khmers plus nantis à participer au commerce du sol. Selon certaines sources provenant du milieu de l'immobilier au Cambodge, l'achat et la vente de terrains pourraient générer des profits d'environ 100% à 200% par année³⁶⁹. La spéculation foncière s'avère en outre responsable de la flambée des prix du marché de l'immobilier. Or, ce sont majoritairement les investisseurs étrangers qui profitent de la floraison de ce secteur. Les projets d'envergure se trouvent principalement financés par les investisseurs sud-coréens, prédominants sur le marché depuis la reprise des liens diplomatiques entre les deux pays en 1997³⁷⁰.

L'engouement spéculatif n'est pas uniquement l'apanage des compagnies et des gens puissants. L'appât du gain se manifeste également au sein des citoyens les moins nantis, qui s'intéressent de plus en plus au marché du sol. En effectuant eux aussi de nombreuses transactions foncières, ils entretiennent le cercle de la spéculation et contribuent à l'augmentation des prix du foncier et de

³⁶⁸ ACHR, « Phnom Penh », *supra* note 367.

³⁶⁹ The Associated Press, « Cambodia's thriving real estate market enriches the elite and sidelines the poor », International Herald Tribune, 9 March 2008, en ligne: <<http://www.iht.com/>> [The Associated Press, « Cambodia's thriving real estate market »]

L'impossibilité de trouver des études scientifiques traitant du phénomène de spéculation foncière au Cambodge nous oblige à utiliser des sources journalistiques pour cette section.

³⁷⁰ *Ibid.*

l'immobilier³⁷¹. Il semblerait aussi qu'une masse monétaire substantielle, issue de ces opérations, circulerait hors des circuits bancaires (on parle de millions de dollars)³⁷². Plusieurs citoyens cambodgiens économiseraient pendant des années afin d'acquérir un terrain. Leur entreprise se révélerait toutefois périlleuse étant donné qu'ils doivent faire un dépôt pour réserver le terrain convoité. Ils s'exposent alors au risque de le perdre s'ils ne fournissent pas l'argent requis pour l'achat dans les délais prescrits. Malgré le stress occasionné par ce type de manœuvre, certains d'entre eux parviennent à tirer largement profit du boom foncier dès lors que la revente d'un terrain peut générer des gains de l'ordre de 150%³⁷³.

En dépit du fait qu'un nombre non négligeable de foyers à revenu modeste réussissent à tirer avantage des pratiques spéculatives, celles-ci affectent la majorité des ménages pauvres de manière négative en raison du phénomène de rareté foncière qu'elles engendrent. En zone rurale, si les offres d'achat proposées aux fermiers pauvres par les compagnies s'avèrent fort alléchantes à première vue, elles contribuent à réduire de manière dramatique les surfaces de terre cultivables disponibles³⁷⁴. Comme le déplore Naly Pilorge, directrice de l'organisation non-gouvernementale cambodgienne LICADHO, « on se dirige vers une situation où 10% de la population possède 90% du sol au pays³⁷⁵. » À la diminution du foncier provoqué par les activités spéculatives, s'ajoutent les problèmes de déforestation causés par les abus des concessionnaires forestiers, les coupes de bois illégales et les nombreuses prohibitions de droits de pêche³⁷⁶. À la ville, la spéculation foncière réduit l'accès des pauvres au sol alors que plusieurs bandes de terres

³⁷¹ Anne-Laure Porée, « La spéculation foncière: profits maximum, horizon dégagé », Ka-set, 8 avril 2008, en ligne : <<http://ka-set.info>> [Porée, « La spéculation foncière »]

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ Porée, « La spéculation foncière », *supra* note 371.

³⁷⁴ Im Sokthy, « Gold rush follows Thaksin », Bangkok Post, 14 septembre 2008, en ligne: <<http://www.bangkokpost.com/>>.

³⁷⁵ The Associated Press, « Cambodia's thriving real estate market », *supra* note 369.

³⁷⁶ Voir Report by Global Witness, *Cambodia's Family Trees: Illegal logging and the stripping of public assets by Cambodia's elite*, June 2007 [Global Witness, *Cambodia's Family Trees*]

demeurent non utilisées. Alors que ces dernières pourraient être développées pour la construction d'habitations pour foyers à faible revenus, leurs propriétaires attendent patiemment de faire fructifier leur capital. La situation devient encore plus problématique au moment où de nombreux terrains se retrouvent entre les mains des spéculateurs. Enfin, la multiplication de ces terrains non exploités encourage leur mainmise par les populations de squatters.

En l'absence d'une politique gouvernementale définie concernant les réserves de terres domaniales, on assiste à un scénario où les terrains à la disposition des ménages pauvres sont insuffisants. C'est en partie pour cette raison que la mise en œuvre du mécanisme de concessions foncières sociales se révèle ardue. Face à la transformation de la marchandisation du sol en une activité hautement lucrative, le risque d'évictions forcées devient de plus en plus tangible aux quatre coins du pays. D'après les estimations de l'ONG cambodgienne Adhoc, plus de 50 000 Khmers ont été évincés au nom du développement en 2006 et 2007³⁷⁷. De même, la hausse des prix des propriétés et des logements entraîne plusieurs évictions liées aux forces du marché³⁷⁸.

Dans un tel contexte, il s'avère difficile de croire en la bonne foi du gouvernement cambodgien par rapport au caractère social des projets de *land sharing*. Considérant les multiples traitements de faveur accordés aux investisseurs privés, nous sommes également en droit de penser que le mécanisme de partage de terrain vise d'abord à avantager ces derniers. En vertu de la généreuse aide financière étrangère dont ils bénéficient, nous pouvons en outre supposer que le gouvernement adopte de tels programmes dans le but de prouver aux pays donateurs sa volonté de faire des efforts pour améliorer le sort des plus

³⁷⁷ Susan Postlewaite, « Real Estate Boom in Cambodia's Capital », BusinessWeek, 2 juin 2008, en ligne: <<http://www.businessweek.com/>>.

³⁷⁸ Voir *infra*

démunis³⁷⁹. Derrière cette façade de lutte contre la pauvreté et de soutien aux « sans-terre », les actions politiques du gouvernement démontrent son manque flagrant de considération pour le droit au logement et à un niveau de vie convenable. Le cas précis de Boeung Kak Lake, exposé plus tôt, illustre également son absence concrète de souci environnemental puisque le ministère de l'Environnement n'a réalisé aucune étude d'impacts environnementaux avant la validation du projet³⁸⁰. Les risques d'inondation sont pourtant bien réels alors que le lac constitue l'un des plus importants réservoirs naturels de la capitale³⁸¹.

Traçons désormais les limites du droit au Cambodge en étudiant son évolution depuis l'époque des Khmers rouges. Analysons ensuite la question de l'accès à la justice au pays dans le but de mesurer la confiance de la population envers les institutions étatiques et d'observer le rapport qu'elle entretient avec les normes juridiques étatiques. Enfin, examinons des stratégies pour renforcer la sécurité foncière des populations vulnérables, à travers l'illustration d'un cas de figure.

3.2 Une évolution fragilisée: les limites du droit

Nous avons vu auparavant que les évictions forcées demeurent un problème extrêmement préoccupant au Cambodge, en dépit des promesses proférées par le Premier ministre Hun Sen en 2003, relativement à l'arrêt de ces pratiques. La brutalité avec laquelle elles sont conduites suscite une profonde indignation, non seulement parmi la population khmère, mais aussi au sein de la

³⁷⁹ Le ministre cambodgien de l'Économie et des finances annonçait en décembre 2008 que les pays donateurs avaient promis au pays un don d'un billion de dollars américains pour l'année 2009. La Chine sera le plus grand donateur (avec une aide d'environ 257 millions de dollars américains), suivie de l'Union européenne (214 millions de dollars américains) et le Japon (113 millions de dollars américains).

Voir China View, « Donor countries pledge about \$1 bln to Cambodia for 2009 », 5 December 2008, en ligne: < <http://news.xinhuanet.com> >.

³⁸⁰ Dryef, « Les jours du plus grand lac de Phnom Penh », *supra* note 283 à la p.3.

³⁸¹ *Ibid.*

communauté internationale. À l'issue des récents événements survenus à Dey Krohom³⁸², la Rapporteuse spéciale pour un logement convenable, Raquel Rolnik, dénonçait, dans un communiqué de presse paru le 30 janvier 2009, les nombreuses violations des droits humains au pays liées aux évictions forcées. Cette dernière déplorait, entre autres, le manque systématique de jugement en bonne et due forme et de protections procédurales, les compensations inadéquates et le manque de recours pour les communautés évincées, l'usage excessif de la force, de même que l'intimidation et la criminalisation des ONG et avocats travaillant sur le sujet³⁸³.

3.2.1 La faiblesse du droit dans un contexte répressif

Le problème foncier au Cambodge s'amplifie et touche un nombre croissant de Cambodgiens et Cambodgiennes, autant à la campagne qu'à la ville. Le sol s'acquiert principalement par la force et la violence, à travers des jeux de pouvoirs où les plus pauvres se retrouvent la majorité du temps perdants. En zone rurale, les concessions foncières économiques octroyées à des compagnies d'exploitation forestière ou minière à des prix dérisoires, viennent dépouiller le pays de ses ressources naturelles et ce, au détriment de la population khmère qui se voit privée des retombées économiques³⁸⁴. Dans un pays affecté par la pauvreté,

³⁸² Le 24 janvier 2009, une force de 600 hommes, accompagnée de policiers équipés d'un arsenal anti-émeute, pénétrait dans le village de Dey Krohom (initialement ciblé pour un projet de *land sharing*, dont le cas est exposé à l'intérieur du chapitre premier) et rasait les maisons des habitants demeurés sur le site. La douzaine de familles toujours sur place avait en effet refusé les compensations offertes par la compagnie 7NG (jugées insuffisantes) et s'opposait à l'alternative de relocalisation au village de Damnak Trah Yeung, dans le district de Chom Chao, à environ 20 km de la capitale. L'éviction des derniers habitants de Dey Krohom fut menée avec une brutalité et un acharnement inouïs. Les personnes engagées pour détruire de manière systématique les maisons, utilisèrent des gaz lacrymogènes et des tuyaux d'arrosage afin de tenir les protestataires à l'écart. Voir Ros Dina, « Land Violences in Cambodia: Dey Krohom razed to the ground following a tough eviction », Ka-set, 25 January 2009, en ligne: <<http://ka-set.info/>>.

³⁸³ Raquel Rolnik, « Forced evictions leave thousands homeless in Cambodia », UN New Centre, 30 January 2009, en ligne : <<http://un.org/>>.

³⁸⁴ Voir le *Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits de l'Homme au Cambodge*, Peter Leuprecht, *Continuing patterns of impunity in Cambodia*, Bureau du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme au Cambodge, octobre 2005.

la corruption, l'impunité et la répression, le droit a peu d'emprise sur la société : de manière générale, c'est la loi du plus fort qui domine. Dans cette contrée où la situation des droits humains se révèle alarmante, l'importance accordée au droit ne doit pas uniquement se manifester sur papier mais se traduire en gestes concrets.

Le système de justice cambodgien a été lourdement affecté par la période des Khmers rouges. Lorsque ces derniers prennent le pouvoir, ils l'abolissent et mettent ainsi un terme à une institution séculaire calquée sur le modèle de droit civil français³⁸⁵. Avant le règne des forces communistes de Pol Pot, on estimait entre 400 et 600 le nombre de juristes, avocats et juges au pays : en janvier 1979, on en comptait entre 6 et 12³⁸⁶. À cette époque, lorsque les Vietnamiens prennent le pouvoir, ils ont la tâche monumentale de reconstruire un pays complètement dévasté. Les initiatives qu'ils entreprennent afin de rétablir le système judiciaire cambodgien se trouvent confrontés à un manque flagrant de ressources et de personnel qualifié³⁸⁷.

Les premières cours sous la République populaire du Kampuchéa (RPK), mises en place en mai 1980, sont conçues sur le modèle des Cours du Peuple Révolutionnaire³⁸⁸. La Constitution, promulguée le 6 juin 1981³⁸⁹, s'apparente à celle du Vietnam et consacre le rôle du système judiciaire cambodgien. Façonné selon le modèle communiste, ce dernier se trouve étroitement lié à l'État et est souvent utilisé afin de faire respecter les politiques gouvernementales. À

³⁸⁵ Kathryn E. Neilson, Queen's Counsel, « They killed all the lawyers : Rebuilding the judicial system in Cambodia », Occasional Paper #13, Vancouver, October 1996 à la p.1 [Neilson, « They killed all the lawyers »]

³⁸⁶ Dolores Donovan, « The Cambodian Legal System : An overview » dans Dolores Donovan, Sidney Jones et al., *Rebuilding Cambodia : Human Resources, Human Rights, and Law*, Johns Hopkins Foreign Policy Institute, Washington D.C., 1993 à la p.81 [Donovan, « The Cambodian Legal System »]

³⁸⁷ Neilson, « They killed all the lawyers », *supra* note 385 à la p.2.

³⁸⁸ Russel R. Ross, *Cambodia a country study*, Federal Research Division Library Congress, 1990 à la p.300.

³⁸⁹ *Constitution du 25 juin 1981 de la République populaire du Kampuchéa*

l'époque, les cours d'appel n'existent pas et la branche exécutive possède les prérogatives pour réviser les verdicts et les sentences prononcés par les cours³⁹⁰.

La structure judiciaire commence à prendre forme suite à la promulgation de la *Loi concernant l'organisation des cours et des procureurs*³⁹¹ en 1982. Des cours sont graduellement implantées dans les diverses provinces et municipalités du pays (19 provinces et 2 municipalités à l'époque)³⁹². Les juges sont nommés par le parti local et les comités du gouvernement, en consultation avec le Ministère de la justice. Les officiers judiciaires de même que les fonctionnaires sont très faiblement rémunérés³⁹³. Le Ministère de la justice et les comités locaux interviennent régulièrement sur le fonctionnement et la gestion des cours³⁹⁴.

La RPK publie en 1985 un décret appelant à l'établissement d'une Cour suprême. Créée en 1987, cette dernière ne commence à fonctionner de manière active qu'à partir de 1990³⁹⁵. À l'instar des cours inférieures, il n'existe aucune instance détenant le pouvoir de réviser, d'interpréter les lois ou de juger des actions de l'exécutif. Il n'y a aucun droit d'appel et les révisions judiciaires s'effectuent uniquement sur une base discrétionnaire³⁹⁶.

En 1989, une nouvelle Constitution est promulguée par l'État du Cambodge³⁹⁷, parti cambodgien auquel le pouvoir a été transféré par la RPK dans le cadre d'une réforme visant à accroître le contrôle cambodgien à l'intérieur du gouvernement.

³⁹⁰ Michael Vickery, *Kampuchea*, Londres : Éditions Frances Pinter, 1986 aux pp.104-105, 188-119 [Vickery, *Kampuchea*]

³⁹¹ *Law Concerning the Organization of Courts and Prosecutors, 1982*

³⁹² Vickery, *Kampuchea*, *supra* note 390 à la p.119.

³⁹³ *Ibid.* à la p.56.

³⁹⁴ *Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits de l'Homme au Cambodge, Michael Kirby*, Doc. Off. CES NU, 50^e sess. Doc. NU E/CN.4/1994/73 (1994) à la p 63.

³⁹⁵ Lawyers Committee for Human Rights (LCHR), *Cambodia : the justice system and violation of human rights*, May 1992 à la p. 31.

³⁹⁶ Donovan, « The Cambodian Legal System », *supra* note 386 à la p.85.

³⁹⁷ *Constitution de l'État du Cambodge de 1989*

La Constitution n'entraîne toutefois pas de changements au niveau de l'indépendance de la branche judiciaire. C'est au pouvoir législatif que revient le droit d'établir, de surveiller et de dissoudre la Cour suprême. L'étroite collaboration entre le Ministère de la Justice et la magistrature se poursuit alors allègrement³⁹⁸.

À la fin des années 90, on estime qu'il y a entre 70 et 90 juges au pays³⁹⁹. Ces derniers entendent toutefois peu de causes. Un rapport publié à l'époque sur les cours provinciales décrit ces dernières comme étant fonctionnellement inexistantes. Ce dernier indique qu'en 1993, une cour provinciale n'avait tenu que quatre procès au cours de la dernière décennie; une autre, deux procès au cours des quatre dernières années; et, une troisième, dans une province de 400 000 habitants, n'avait entendu que 36 cas en 1990⁴⁰⁰.

Plusieurs facteurs sont liés à la sous-utilisation des cours. On observe parmi eux la tendance des régimes communistes à dévaloriser l'importance des lois et des institutions judiciaires dans la reconstruction d'une société⁴⁰¹. En parallèle, le manque de ressources et la pénurie de main-d'œuvre qualifiée ont certes miné le bon fonctionnement des cours. Un autre obstacle significatif à l'utilisation des cours au Cambodge constitue la réticence des forces de sécurité à renoncer à leur pouvoir afin de résoudre des problèmes affectant leurs intérêts personnels. De 1979 à 1991, le Cambodge est en guerre et plusieurs factions politiques luttent pour s'emparer du pouvoir. Au cours de ces années de conflit, le pays se trouve gouverné en large partie par des lois de sécurité publique, entraînant ainsi la

³⁹⁸ J. Basil Fernando, *The Inability to Prosecute : Courts and Human Rights in Cambodia and Sri Lanka*, Hong Kong : Future Asia Link, 1993 aux pp.1-5 [Fernando, « The Inability to Prosecute »]

³⁹⁹ Donovan, « The Cambodian Legal System », *supra* note 386 à la p.88.

⁴⁰⁰ Jim LoGerfo, « Legal Infrastructure in Cambodia », *The Standard Indochina Monitor*, September 1993.

⁴⁰¹ Donovan, « The Cambodian Legal System », *supra* note 386 à la p.446.

consolidation du pouvoir des forces policières et armées⁴⁰². Face à l'influence de ces dernières et à la méfiance qu'elles suscitent, la plupart des Cambodgiens décident de continuer à régler leur différends en utilisant la méthode de la conciliation (en choisissant leur chef de village, de district ou un moine en tant que médiateur). C'est uniquement après avoir épuisé ce recours traditionnel, qu'ils envisagent d'aller devant de la cour⁴⁰³.

L'arrivée de l'APRONUC (Autorité provisoire des Nations unies pour le Cambodge) au début de l'année 1992, jumelée à l'établissement de nombreuses ONG locales et internationales au pays, provoque l'émergence d'une conscience sur l'existence des droits humains. Les initiatives de l'APRONUC mènent à l'élaboration d'un cadre législatif, dans le but d'instaurer un État de droit. Au niveau international, le gouvernement d'intérim ratifie plusieurs conventions ayant pour objet la protection et la promotion des droits humains (par exemple, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* ratifiés en 1992). Ces instruments juridiques internationaux incitent entre autres, à la reconnaissance de l'État de droit, à l'indépendance de l'appareil judiciaire et à la tenue de procès justes et équitables⁴⁰⁴.

La Constitution promulguée en 1993⁴⁰⁵ prévoit l'établissement d'une monarchie constitutionnelle, promouvant les principes d'une démocratie libérale, du pluralisme et d'une économie de marché⁴⁰⁶. En ce qui a trait au pouvoir judiciaire, elle souligne l'impératif d'impartialité de la magistrature et le devoir de protection de ces derniers à l'égard des droits et libertés des citoyens. Le respect de ces

⁴⁰² Fernando, « The Inability to Prosecute », *supra* note 398 à la p.13.

⁴⁰³ Donovan, « The Cambodian Legal System », *supra* note 386 aux pp.452-453.

⁴⁰⁴ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, R.T.N.U. 171, Cambodge 1992, articles 14 et 26.

⁴⁰⁵ *Constitution du Royaume du Cambodge du 21 Septembre 1993*

⁴⁰⁶ *Ibid.*, articles 1, 50 et 51.

principes en pratique pose problème. Le système judiciaire cambodgien demeure hautement déficient et les ressources lui étant allouées s'avèrent insuffisantes.

Lorsque la mission de l'APRONUC prend fin en septembre 1993, la communauté internationale prend la relève en apportant à son tour un soutien substantiel technique et financier afin d'instaurer un système judiciaire indépendant et efficace⁴⁰⁷. Au cours des années suivantes, plusieurs organisations internationales mettent en place des programmes visant à renforcer les institutions judiciaires du pays et les professions juridiques. En dépit d'une aide étrangère généreuse et constante, le système de justice actuel souffre de multiples carences et commet lui-même des violations en matière de droit de la personne « en poursuivant les opposants politiques et autres critiques du gouvernement; en perpétuant l'impunité des acteurs étatiques et de leurs complices; et en promouvant les intérêts des riches et puissants »⁴⁰⁸. Conscient de la situation alarmante des droits humains au pays, le Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'Homme au Cambodge, Yash Ghai, dénonce fermement le contrôle exercé par l'exécutif sur l'appareil judiciaire et l'impunité dont celui-ci bénéficie lorsqu'il se trouve impliqué dans quelque offense. Selon le Représentant spécial, les cours deviennent l'arène centrale des violations de la loi et du déni de la justice⁴⁰⁹.

La profession d'avocat au Cambodge est régie par la *Loi portant statut de la profession d'avocat* de 1995⁴¹⁰. Cette dernière, qui proclame l'indépendance et l'autonomie de la profession d'avocat spécifie, à l'article 8, que « le Barreau du Royaume du Cambodge regroupe les avocats installés au Royaume du Cambodge et que chaque avocat en est membre de plein droit dès qu'il est inscrit au registre du barreau ». Malgré l'essor que connaît la profession d'avocat au pays, la

⁴⁰⁷ Personal communication, Cambodian Provincial Tribunal, 1995.

⁴⁰⁸ Voir LICADHO, « Human Rights in Cambodia », *supra* note 240.

⁴⁰⁹ *Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits de l'Homme au Cambodge, Yash Ghai*, Doc. Off. AG NU, 7^e sess. Doc. NU A/HRC/7/42 (2008) à la p.12 [Ghai, « Rapport 2008 »]

⁴¹⁰ *Loi portant statut de la profession d'avocat*, KHM 1995 LOI 5 (DF)

disponibilité des services juridiques pour les pauvres s'avère limitée. Des recherches font état que moins de la moitié des accusés dans les cas criminels, où la représentation légale n'est pas obligatoire, bénéficient d'un avocat. Même lors des cas sérieux, où celle-ci est obligatoire, 30% des accusés ne sont pas représentés⁴¹¹.

Le gouvernement royal cambodgien ne fournit aucune aide juridique. Avec un soutien financier du gouvernement et des donateurs, *l'Association du Barreau du Royaume du Cambodge* peut fournir un soutien juridique mais celui-ci se révèle limité. En réalité, les services juridiques gratuits proviennent principalement des avocats travaillant dans des ONG, tant à la ville qu'à la campagne. Ces derniers admettent toutefois que les conditions d'exercice de leur profession se sont aggravées au cours des dernières années. Ils évoquent l'accès de plus en plus difficile dans les prisons et les nouveaux frais de cours, lesquels deviennent de plus en plus lourds à acquitter. Certains ont rapporté avoir subi des actes d'intimidation de la part du Barreau. Ce dernier, qui a la réputation d'être étroitement lié au gouvernement, avait d'ailleurs semé la polémique en 2007 en suggérant que la *Loi portant statut de la profession d'avocat* n'interdise la pratique légale des avocats employés par des ONG.

La justice au Cambodge n'existe en somme que pour les gens riches et influents. Face à une telle situation, la majorité de la population khmère se méfie des institutions judiciaires et cherche à régler ses conflits par ses propres moyens. Parallèlement, le bas salaire des juges et des policiers⁴¹² alimente la corruption et rend inefficaces les tentatives, tant au niveau local qu'international, d'instaurer un État de droit. Dans un pays où le recours aux relations prend le pas sur le droit,

⁴¹¹ Ghai, « Rapport 2008 », *supra* note 409 à la p.11.

⁴¹² Un policier cambodgien gagne en moyenne 10 à 20\$ par mois.

Voir The Danish Institute for Human Rights, « On the Right Track-Legal and Judicial Reform in Cambodia », 2006, en ligne : <<http://www.humanrights.dk>>.

l'application des lois devient forcément aléatoire. Dans un tel contexte, les actions menées par la société civile pour faire respecter le droit sont souvent obstruées par les autorités qui, lorsqu'elles ne défendent pas les intérêts des gens puissants, commettent elles-mêmes des violations. Les défenseurs des droits de la personne au Cambodge, qui travaillent avec acharnement pour édifier une société plus juste et plus égalitaire, doivent affronter plusieurs obstacles alors que l'espace démocratique au pays continue de diminuer.

En effet, la société civile au Cambodge n'a pu commencer à se développer réellement qu'à partir des années 90, lorsque le pays a entamé sa transition démocratique vers une économie de marché. Le nombre d'ONG au pays a littéralement explosé au cours des quinze dernières années. En 2001, on recensait environ 200 ONG internationales au pays alors qu'il n'y en avait qu'environ 25 au début des années 80. Quant aux ONG locales, leur croissance exponentielle a de quoi surprendre : on évalue à 800 le nombre d'associations locales enregistrées auprès du gouvernement depuis l'établissement de la première ONG, en 1991. On observe également depuis quelques années un essor au niveau du mouvement syndical cambodgien. La croissance substantielle du secteur de l'industrie textile a de fait entraîné la formation de plusieurs syndicats. En janvier 2002, parmi les 245 syndicats enregistrés au pays, 218 d'entre eux représentaient des travailleurs issus du secteur de l'industrie textile⁴¹³. Les acteurs non étatiques cambodgiens (ONG, syndicats, médias, associations religieuses, etc.) représentent une part considérable de la société khmère et leur rôle en tant que contre-pouvoir de la classe politique tend à se consolider.

Plusieurs menaces planent cependant sur la société civile cambodgienne. Le contrôle exercé par le gouvernement sur les associations locales, les syndicats et

⁴¹³ Malcolm Falkus et Stephen Frost, « Labour Relations and Regulation in Cambodia: Theory and Practice », Working Papers Series No.38, Southeast Asia Research Centre, City University of Hong Kong, 2002 à la p.1.

les médias compromettent leur pouvoir d'action et contribue souvent à miner leur intégrité. Les diverses contraintes imposées par les autorités sur les mouvements et associations de la société civile s'accroissent au fil des ans. De surcroît, la force, l'intimidation, le harcèlement font souvent partie des mesures dissuasives employées par les forces gouvernementales afin d'étouffer les velléités revendicatrices de certains membres importuns de la société civile.

Les associations qui soutiennent les communautés locales dans la défense de leurs droits deviennent souvent la cible de restrictions arbitraires. Au Rattanakiri et au Mondolkiri, par exemple, des autorités locales avaient en 2007 exigé des ONG d'obtenir un permis pour visiter les communautés issues de ces provinces, tenir des rencontres avec les villageois et organiser des ateliers portant sur les droits fonciers et les expropriations foncières illégales⁴¹⁴. Cette mesure, qui constitue une entrave à la liberté de circulation garantie à l'intérieur du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁴¹⁵, privait par ailleurs les villageois de ces régions éloignées du droit d'être informés de leurs droits fondamentaux. Cet exemple démontre la volonté du gouvernement de maintenir la population sous son joug et révèle le peu de considération qu'il confère à la satisfaction des intérêts et des besoins de celle-ci.

La liberté d'expression au Cambodge est également en péril. Celui qui critique ou défie le gouvernement court plusieurs risques, dont celui d'être poursuivi en justice. En février 2005, le gouvernement royal cambodgien levait l'immunité parlementaire du leader du parti d'opposition Sam Rainsy, pour cause de diffamation. Prise à huis clos, cette décision fut annoncée sans même que ce

⁴¹⁴ Ghai, « Rapport 2008 », *supra* note 409 à la p.15.

⁴¹⁵ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, R.T.N.U. 171, Cambodge 1992, article 12(1) : Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

dernier ne soit informé des motifs de son accusation⁴¹⁶. En décembre 2005, il fut donc jugé et condamné par contumace à dix-huit mois d'emprisonnement. Il s'exila à l'étranger et revint peu de temps après au pays, après avoir été gracié par décret royal⁴¹⁷. Ce cas représente un exemple éloquent de l'arbitraire du gouvernement et témoigne de son ascendant sur le pouvoir judiciaire. L'emprisonnement d'un autre parlementaire de l'opposition, Cheam Channy, en février 2005, constitue un autre exemple de la répression gouvernementale à l'égard des dissidents. En août 2005, Channy était déclaré coupable, au cours d'un procès entaché d'irrégularités, d'avoir créé une force armée illégale et d'avoir fraudé⁴¹⁸. Traduit devant un tribunal militaire ne possédant pas les compétences pour juger les civils, Channy fut condamné à sept ans de prison. Selon l'organisation non gouvernementale *Amnesty International*, « aucun élément de preuve n'était venu corroborer les charges pesant contre lui (...) »⁴¹⁹. Considéré comme étant un prisonnier d'opinion, Channy fut gracié et libéré le 6 février 2006. De manière générale, les prisonniers politiques cambodgiens bénéficient de moins de chance. Ils demeurent habituellement des années en prison, dans des conditions exécrables. La prolongation induite des délais de procédures fait en sorte que nombre d'entre eux attendent des mois, voire des années, avant d'être jugés⁴²⁰.

La violence à l'égard des activistes ou politiciens constitue un problème majeur au Cambodge. Les opposants ou critiques du parti au pouvoir risquent non seulement la prison mais aussi leur vie. Selon des rapports d'enquêtes réalisés par des ONG, pour la période allant de janvier à mai 2008, cinq cas d'homicides sur des activistes ont été rapportés et 21 cas d'harcèlements et de menaces à leur

⁴¹⁶ *Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits de l'Homme au Cambodge, Yash Ghai*, Doc. Off. CES NU, 62^e sess. Doc. NU E/CN.4/2006/110 (2006) à la p.16.

⁴¹⁷ Amnesty International, « Libération de Cheam Channy, prisonnier d'opinion », Bulletin d'information 032/2006, Index AI : 23/005/2006, 6 février 2006 à la p.1 [Amnesty International, « Libération de Cheam Channy »]

⁴¹⁸ *Ibid.*

⁴¹⁹ Amnesty International, « Libération de Cheam Channy », *supra* note 417 à la p.1.

⁴²⁰ [AHRC Open Letter] WORLD: « Unreasonable delays in administration of justice corrupt due process and subvert people's faith in the justice system », 22 September 2007, Asian Human Rights Commission, en ligne: <<http://www.ahrchk.net/>>

encontre⁴²¹. Les abus et les violations commis sur ces derniers ne sont pas toujours dénoncés et, dans la plupart des cas, les auteurs de ces crimes ne sont pas poursuivis en justice. La violence politique tend à s'accroître durant les périodes pré-électorales, principalement dans les régions éloignées⁴²². Les cas de meurtres politiques sont souvent étouffés, surtout lorsqu'ils impliquent des gens haut placés dans le gouvernement ou des personnes ayant un pouvoir économique appréciable. La majorité du temps, les coupables demeurent impunis ou les crimes sont attribués à des personnes innocentes. Le cas notoire de Born Samnang et Sok Sam Oeun constitue sans aucun doute le meilleur exemple pour illustrer les travers de la justice cambodgienne. Le 1^{er} août 2005, ces derniers furent condamnés à 20 ans d'emprisonnement pour le meurtre du Président du *Syndicat Libre des Travailleurs au Cambodge*, Chea Vichea, survenu le 22 janvier 2004. L'enquête criminelle menant à leur emprisonnement comportait plusieurs failles et leur procès fut entaché d'irrégularités⁴²³. Victimes d'un système privilégiant une justice intéressée, Born Samnang et Sok Sam Oeun évoquent, à travers leur histoire, les principaux maux du Cambodge actuel : violence, corruption et impunité.

Les défenseurs des droits humains au Cambodge se trouvent ainsi quotidiennement confrontés à des obstacles qui, en contrecarrant leurs actions, ont pour but de les pousser à abandonner la poursuite de leurs objectifs. L'espace démocratique rétrécit et la société civile parvient difficilement à s'imposer de manière pacifique et à faire entendre sa voix. Dans la foulée actuelle de la prolifération des litiges fonciers, les défenseurs du droit à la terre se révèlent particulièrement vulnérables face aux intérêts des compagnies forestières ou minières et à ceux des spéculateurs. Alors que les cas d'expropriations foncières illégales se multiplient, les véritables ayants droit, privés de leurs terres et sans aucunes ressources, se

⁴²¹ Asian Forum for Human Rights and Development, « Cambodian civil society concerned over violence during election campaigns », 11 June 2008, Forum-Asia, en ligne: <<http://www.forum-asia.org>> [Asian Forum, « Cambodian civil society »]

⁴²² *Ibid.*

⁴²³ Amnesty International, « The murder of trade unionist Chea Vichea: Still No Justice », AI Index: ASA 23/008/2006, August 2006 à la p.1.

retrouvent la majorité du temps incapables de se défendre. Comme le déplore Yash Ghai dans son plus récent rapport, « les droits à la terre sont régulièrement violés avec impunité par des individus influents, des compagnies et des entités gouvernementales »⁴²⁴. Le problème foncier au Cambodge prend une acuité certaine dans un contexte où les rapports de force sont inégaux et où l'on observe de nombreuses fraudes relativement à l'octroi des titres de propriété. On constate par ailleurs que de nombreux litiges fonciers, qui relèvent du droit civil, se transforment en poursuites pénales. Dans les cas de procédures d'évictions forcées, par exemple, il arrive couramment que les villageois qui s'y opposent soient poursuivis au criminel, sur la base d'accusations fabriquées de toutes pièces⁴²⁵. Cette stratégie utilisée par la couronne se montre efficace pour, d'une part, dissuader les populations pauvres de défendre leurs droits à la terre et, d'autre part, protéger les intérêts des personnes puissantes. Par conséquent, la majorité de la population khmère se méfie des institutions étatiques, apparemment conçues afin de consolider le pouvoir de la classe politique.

La section suivante traite de sources d'inspiration, à partir d'expériences réalisées dans d'autres parties du monde, pour assurer le respect des droits fonciers des populations urbaines pauvres. Elle consiste, dans un premier temps, en une réflexion critique du concept occidental de la sécurisation du foncier, à l'aide de l'analyse de Comby. Le cas du Madagascar sera par la suite brièvement présenté, à titre d'exemple de pays s'étant démarqué dans la manière de reconnaître et de sécuriser la propriété foncière coutumière. Cette démarche nous permettra de mettre à nouveau en relief les problèmes de légitimité provoqués par la prégnance d'un modèle juridique inadapté aux réalités culturelles du terrain. La question qui nous intéresse (celle de la situation des populations pauvres de Phnom Penh

⁴²⁴ Ghai, « Rapport 2008 », *supra* note 409 à la p.14.

⁴²⁵ Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, International Federation for Human Rights (FIDH), World Organization Against Torture (OMCT), Cambodian Human Rights and Development Association (ADHOC) and Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights (LICADHO), « Forced Evictions in Cambodia : time to end impunity », Media Statement, Phnom Penh, Paris, Genève, 19 February 2008.

ciblées par le *land sharing*), demeure par ailleurs sous-jacente, éclairée grâce à notre analyse des impacts de la régularisation foncière sur les ménages modestes.

3.2.2. *Des sources d'inspiration pour une meilleure sécurité de tenure*

Cette section consiste, dans un premier temps, en une réflexion critique du concept occidental de la sécurisation du foncier, à l'aide de l'analyse de Comby. Le cas du Madagascar sera par la suite brièvement présenté, à titre d'exemple de pays s'étant démarqué dans la manière de reconnaître et de sécuriser la propriété foncière coutumière. Cette démarche nous permettra de mettre à nouveau en relief les problèmes de légitimité provoqués par la prégnance d'un modèle juridique inadapté aux réalités culturelles du terrain. La question qui nous intéresse (celle de la situation des populations pauvres de Phnom Penh ciblées par le *land sharing*), demeure par ailleurs sous-jacente, éclairée grâce à l'analyse des impacts de la régularisation foncière sur les ménages modestes.

Si certains croient, comme nous l'avons vu antérieurement, que la solution face aux difficultés de sécurisation foncière rencontrées suite à la formalisation de la tenure réside dans une refonte stratégique, d'autres jugent qu'un changement en profondeur doit s'opérer. Pour les chercheurs qui reconnaissent le pluralisme juridique et qui s'intéressent aux impacts concrets de la régularisation foncière sur les populations bénéficiaires, une réflexion s'impose relativement aux moyens utilisés pour sécuriser le sol. S'intéressant à la situation des pays africains, Comby pose un regard critique sur les sources de l'insécurité foncière dans ces derniers. Son analyse apporte une lumière intéressante sur les conséquences de la prégnance d'une structure foncière basée sur un droit archaïque, vestige de l'époque coloniale. La présentation de son raisonnement se révèle pertinente car il met en exergue des aspects soulevés dans notre analyse sur l'inadéquation entre

les normes de droit occidental transplantées au Cambodge et les paramètres endogènes khmers.

L'analyse de Comby sur la sécurisation foncière en Afrique

En ce qui a trait aux causes de l'insécurité foncière en Afrique, Comby réproouve l'opinion communément admise suivante: « Il faut aider le pays à réaliser un cadastre, au moins dans les régions à plus fort potentiel, afin d'y sécuriser la propriété et, en attendant, il faut aider techniquement l'administration locale à délivrer le plus rapidement possible des titres fonciers inattaquables »⁴²⁶. Pour l'auteur, le problème de l'instabilité des droits sur le sol ne se trouve pas lié à la défaillance de certains moyens techniques (cadastre informatisé, matériel topographique, qualité des bornages, etc.) mais, plutôt, à « l'inadaptation du système législatif à la situation socio-historique »⁴²⁷. La résolution de ce dernier doit impérativement passer par l'affranchissement des pays africains du joug des principes du droit foncier colonial⁴²⁸. Utilisant une approche historique, Comby retrace brièvement les influences des anciens pays colonisateurs en matière foncière, pour montrer que le système de gestion du sol introduit en Afrique n'a jamais prévalu en métropole.

Dans les pays européens tels que la France, l'appropriation des sols relève, de coutume, de la sphère privée. L'intervention de la justice a, par conséquent, toujours été limitée aux cas de conflits prolongés entre voisins⁴²⁹. Par ailleurs, les principes sur lesquels repose la propriété individuelle en Europe sont les suivants: la possession paisible d'un terrain comme présomption de propriété et la prescription acquisitive⁴³⁰. Or, la reproduction de cette logique au sein des colonies aurait empêché les puissances européennes de s'approprier la moindre

⁴²⁶ Comby, « Afrique-Reconnaître et sécuriser la propriété », *supra* note 68 à la p.38.

⁴²⁷ *Ibid.*

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ Comby, « Afrique-Reconnaître et sécuriser la propriété », *supra* note 68 à la p.38.

⁴³⁰ *Ibid.* à la p.39.

parcelle de terre. C'est pourquoi celles-ci ont instauré le système Torrens dans la majorité de leurs colonies.

Épuré et rationalisé par Sir Robert Richard Torrens, lors de la colonisation de l'Australie au milieu du XIX^e siècle (*Torrens Act* du 2 juillet 1858), ce système repose sur la création de la propriété par l'administration en place (d'où l'appellation de « propriété par le haut » donnée par Comby)⁴³¹. Le concept de *terra nullius*, qui signifie une terre où aucun droit ne s'exerce, caractérise ce dernier. En vertu dudit système, l'administration en place procède à la réalisation d'un plan cadastral et à la délimitation de territoire en utilisant la technique de bornage. Les colons reçoivent par la suite des lots de terres et obtiennent un titre de propriété, une fois le terrain mis en valeur. Puis, comme le signale l'auteur, « la transmission de la propriété (par vente, héritage, etc.) se réalise par enregistrement du transfert du titre auprès de l'Administration qui en garantit la validité »⁴³².

En revenant sur la situation en Afrique, Comby indique qu'en raison de l'intensité de l'activité agricole sur le continent avant l'arrivée des puissances européennes, la proclamation de l'absence de droits préexistants sur le sol se révélait impossible. Face à cette impasse, l'administration coloniale dut donc trouver un autre mécanisme juridique lui permettant d'avoir la mainmise sur le sol :

La solution fut alors de considérer que, en l'absence de documents juridiques écrits, il ne pouvait s'agir que d'occupations coutumières précaires, susceptibles d'être révoquées (quitte à accepter la possibilité d'une indemnisation éventuelle) afin de faire place à ce qui était présenté comme le véritable droit moderne de propriété sur le terrain⁴³³.

⁴³¹ Comby, « Afrique-Reconnaître et sécuriser la propriété », *supra* note 68 à la p.39.

⁴³² *Ibid.*

⁴³³ *Ibid.*

Comby fait observer que même après avoir acquis leur indépendance, plusieurs pays africain ont perpétué le système foncier élaboré sous le règne colonial. Cela s'explique, d'après lui, par les avantages qu'il procurait au pouvoir en place, quel qu'il soit. Il signale également que, dans plusieurs cas, ce dernier s'est même fortement alourdi, notamment au niveau administratif⁴³⁴.

L'auteur émet toutefois certains doutes quant aux garanties offertes par le système Torrens. Il énumère trois catégories de risques qui menacent, selon lui, son bon fonctionnement. Le premier se trouve lié au climat peu propice des pays africains à la bonne conservation des documents en papier. Le second concerne le caractère juridiquement imprescriptible du titre foncier⁴³⁵. Comme le précise Comby :

Faute d'une bonne conservation des titres et surtout des plans, il peut arriver que de nouveaux titres fonciers chevauchent d'anciens titres, ou que des constructions soient réalisées sur des terrains laissés à l'abandon depuis de nombreuses années jusqu'à ce que ce que les héritiers du titulaire d'un ancien titre, conservé dans les papiers de famille d'un particulier, ne se manifeste pour faire valoir leur droit devant un tribunal qui leur donnera normalement gain de cause⁴³⁶.

Le troisième risque qu'il mentionne a trait au problème entourant la production de faux titres de propriété en échange de rétribution⁴³⁷. Bien qu'il soutienne que ce dernier soit moins répandu qu'en apparence, ce phénomène s'observe néanmoins au Cambodge, où les pratiques corruptives se manifestent à de nombreux niveaux⁴³⁸.

⁴³⁴ Comby, « Afrique-Reconnaître et sécuriser la propriété », *supra* note 68 à la p.39.

⁴³⁵ Comby spécifie que dans le système Torrens, la validité du titre foncier, une fois délivrée, est indéfinie. Il explique que « la plupart des législations africaines ont rendu caduque la validité des titres détenus par des étrangers, mais l'abandon d'un terrain par un propriétaire national n'est habituellement pas une cause de caducité. »

Ibid à la p.41.

⁴³⁶ *Ibid*.

⁴³⁷ Comby, « Afrique-Reconnaître et sécuriser la propriété », *supra* note 68 à la p.41.

⁴³⁸ La LICADHO dénonce, dans l'un de ses rapports, le problème des revendications foncières concurrentes au Cambodge et les pratiques fallacieuses des gens au pouvoir, qui paient pour l'émission de faux titres ou soudoient les officiers locaux afin que ces derniers appuient leur requête.

Face à ces dangers et aux problèmes de légitimité entourant le système Torrens, Comby croit qu'il s'avère tout à fait possible de sécuriser la propriété foncière sans passer par le cadastre ni même le bornage. Pour appuyer son argumentaire, il rappelle que la France ne s'est lancée dans la réalisation cadastrale qu'à partir de 1807 et que cela ait pris quarante ans avant que le travail ne soit complété⁴³⁹. Plus étonnamment encore, ce n'est qu'à partir des années 1980 que Paris se dota d'un cadastre⁴⁴⁰. Or comme le fait valoir Comby, le système de propriété privée fonctionna pourtant sans qu'il n'y ait trop de contentieux. Il indique enfin que l'objectif de la création de cadastres à l'époque ne fut pas la sécurisation des biens fonciers mais plutôt la répartition plus équitable de l'impôt⁴⁴¹.

L'auteur revendique une vision de la sécurisation foncière moins réductrice, c'est-à-dire, qui s'éloigne de la conception selon laquelle la propriété n'appartient qu'à un seul individu et que tous « les droits susceptible d'exercés sur ce dernier soient délimités au centimètre près »⁴⁴². Il croit également qu'« il est paradoxal de proposer à d'anciens pays colonisés qui se sont débarrassés de leurs colonisateurs, de calquer leur droit foncier sur celui de pays neufs qui l'ont conçu pour se débarrasser des droits des populations autochtones »⁴⁴³. D'après lui, la sécurisation des droits sur le sol peut s'effectuer par d'autres moyens, exposés ci-après.

Le premier axe de réforme suggéré par Comby touche le renforcement du système de prélèvement des taxes foncières municipales, lesquelles sont de deux ordres:

LICADHO, « Human Rights in Cambodia: The façade of stability », Rapport, May 2006 à la p.5 [LICADHO, « Human Rights in Cambodia: The façade of stability »]

⁴³⁹ Comby, « Afrique-Reconnaître et sécuriser la propriété », *supra* note 68 aux pp.41-42.

⁴⁴⁰ Comby, « Les mots du foncier », *supra* note 18 à la p.24.

⁴⁴¹ Comby, « Afrique-Reconnaître et sécuriser la propriété », *supra* note 68 à la p.42.

⁴⁴² Voir Joseph Comby, « L'impossible propriété absolue », dans Association pour le Développement des Études foncières (Adef), *Un droit inviolable et sacré*, 1990.

⁴⁴³ Comby, « Afrique-Reconnaître et sécuriser la propriété », *supra* note 68 à la p.44.

les taxes annuelles⁴⁴⁴ et les taxes perçues à l'occasion de ventes, d'héritages et de procédures⁴⁴⁵. L'auteur croit que l'amélioration de ce dernier contribuerait non seulement à faire entrer l'impôt mais aussi à clarifier le statut des terrains en milieu urbain. Il spécifie que « lorsque les occupants, même sans aucun titre, de parcelles urbaines, auront dû payer une taxe foncière, pendant plusieurs années, il deviendra difficile de prétendre qu'ils n'ont pas le droit d'être reconnus comme propriétaires »⁴⁴⁶. Les bienfaits du système de taxation sont également préconisés par Calderón Cockburn, qui convient de sa capacité à sécuriser le foncier des habitants des quartiers informels. D'après lui, il s'avère totalement faux de croire que ces derniers ne paient pas d'impôt car ils ne détiennent pas de titre de propriété. Il rapporte que diverses expériences en Amérique latine établissent que les résidents de quartiers précaires paient au contraire leurs impôts et, ce, parce qu'ils considèrent que cela constitue la preuve légale qu'ils ont la possession *de facto* d'un terrain⁴⁴⁷.

Comby soutient ensuite que le second facteur essentiel à la formation d'une propriété « par le bas » est l'adoption du principe de l'usucapion (prescription acquisitive). Provenant du terme *usucapere*, qui signifie « prendre usage », ce dernier permet d'acquérir, sous certaines conditions⁴⁴⁸, la propriété d'un bien après une possession prolongée (traditionnellement 20 à 30 ans)⁴⁴⁹. L'auteur estime que « l'introduction légale d'un système de prescription acquisitive à l'encontre des titres d'origine administrative aurait l'avantage d'assainir certaines

⁴⁴⁴ Comme l'explique Comby, celles-ci « ont pour effet de décourager la détention de terrains dont on n'a pas un usage suffisamment rentable, mais aussi à inciter à l'enregistrement effectif des mutations. »

Ibid à la p.42.

⁴⁴⁵ Selon les précisions fournies par Comby, « en l'absence d'une forte organisation juridico-administrative, ces dernières incitent à ne déclarer les mutations qu'avec retard; ou à ne pas les déclarer du tout; ou encore, à conserver des terrains dont on n'a pas vraiment l'usage. »

Ibid.

⁴⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁴⁷ Calderón Cockburn, « Después de la formalización », *supra* note 316 à la p.20.

⁴⁴⁸ Ces dernières furent examinées à l'intérieur de la *Loi foncière de 2001* au Cambodge, au second chapitre.

⁴⁴⁹ Définition de Samuel Jablon, « Prescription acquisitive dans les favelas », (2006) 121 *Études foncières*, à la p.37.

situations »⁴⁵⁰. En ce qui a trait à la situation des pays africains, il effectue toutefois une mise en garde contre les problèmes susceptibles d'être provoqués par le chevauchement d'une pluralité de droits sur un même espace. Cet état des lieux vient alors remettre en cause la conception simplificatrice de la propriété foncière, exposée plus tôt, selon laquelle « un propriétaire dispose de tous les droits sur un terrain ou n'en possède aucun »⁴⁵¹. Or, Comby prône l'élargissement de cette dernière et croit que la sécurisation des droits sur le sol doit impérativement tenir compte des particularismes locaux. Il s'agit en fait, selon lui, de créer un système de propriété foncière basé sur les réalités des Africains et non pas d'imposer un modèle hérité de la période coloniale dont le bien-fondé et le bon fonctionnement sont contestés⁴⁵². Cette vision vient d'ailleurs rejoindre celle de Royston qui, concernant l'intégration des filières néo-coutumières⁴⁵³ dans les marchés fonciers formels à Ekuthuleni (Afrique du Sud), évoque:

L'entrée des pauvres dans l'économie formelle signifie également l'entrée dans un système qui fonctionne pour eux. (...) Les gens ne demandent pas le remplacement d'un système de propriété informel par un système formel mais de s'incorporer dans un système officiel qui fonctionne pour eux⁴⁵⁴.

À l'échelle urbaine, c'est donc une conception remaniée de la ville que préconise Comby, c'est-à-dire, qui se veut plus souple et plus ouverte aux cultures juridiques qui subsistent dans de nombreux pays ayant, à divers niveaux d'intensité, subi l'influence du modèle juridique occidental, en matière de gestion

⁴⁵⁰ Comby, « Afrique-Reconnaître et sécuriser la propriété », *supra* note 68 à la p.43.

⁴⁵¹ *Ibid.*

⁴⁵² *Ibid.*

⁴⁵³ La filière coutumière (qui désigne la possession communautaire de droits d'usage sur des terres agricoles ou pastorales, généralement sous la gouverne d'un chef de terre ou chef coutumier) entre dans la sphère néo-coutumière lorsqu'elle fait l'objet d'une transaction financière. Une filière dite néo-coutumière peut donc être vendue, en conformité avec certaines règles coutumières mais en l'absence du groupe, par des individus qui en réclament la « propriété ».

Alain Durand-Lasserve, « Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique sub-saharienne : Afrique du Sud-Bénin-Cameroun-Ghana-Kenya-Sénégal-Tanzanie », Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD), Synthèse des résultats, juin 2004 à la p.3.

⁴⁵⁴ Voir Lauren Royston, « Barking Dogs and Building Bridges: A Contribution to Making Sense of Hernando de Soto's Ideas in the South African context », dans Marie Huchzermeyer et Aly Karam, *Informal Settlements. A perpetual challenge?*, UCT Press, Cape Town, 2006.

foncière. L'auteur indique, pour terminer, d'autres pistes à suivre pour réformer la sécurisation du foncier : l'enregistrement des actes avec, comme unique recouvrement, la taxe de redevance correspondant au coût de fonctionnement du système et, comme seule garantie de la véracité de l'acte, la date; le développement d'un système d'adressage et l'organisation d'une réflexion commune, dans les pays africains, sur les questions foncières⁴⁵⁵.

L'analyse de Comby vient ainsi questionner la légitimité et l'efficacité des ambitieux programmes d'immatriculation foncière implantés dans plusieurs pays en développement et financés par l'aide internationale. Avant d'examiner de nouveau l'objet principal de notre recherche, nous jugeons intéressant d'illustrer brièvement (à l'aide des travaux de Teyssier et Ravelomanantsao), le cas du Madagascar, qui a entrepris, il y a quelques années, une refonte du système Torrens.

La réforme foncière au Madagascar : le système Torrens revisité

Les autorités françaises ont implanté au Madagascar un système domanial⁴⁵⁶ et foncier, inspiré du système Torrens, en 1911⁴⁵⁷. Malgré les faiblesses de celui-ci et le peu d'intérêt que manifestent les Malgaches envers le processus d'immatriculation foncière après son indépendance en 1960 le pays conserve les structures élaborées durant la période coloniale⁴⁵⁸. Après le départ de la puissance européenne, la procédure d'immatriculation s'alourdit davantage, ne comptant pas

⁴⁵⁵ Comby, « Afrique-Reconnaître et sécuriser la propriété », *supra* note 68 à la p.44.

⁴⁵⁶ Le système domanial est basé sur le principe de domanialité, en vertu duquel les terrains non titrés sont considérés comme appartenant à l'État.

Voir *Rénovation de la réglementation foncière : Présentation du projet de loi fixant les principes régissant les statuts des terres*, Le foncier à Madagascar, en ligne : < <http://www.foncier.gov.mg/>>

⁴⁵⁷ André Teyssier et Zo Ravelomanantsao, « Madagascar-Une réforme foncière face à la faillite du système Torrens », (2008) 134 *Études foncières*, à la p.34. [Teyssier et Ravelomanantsao, « Madagascar »]

⁴⁵⁸ En 2006, 110 ans après la conquête française, seulement 330 000 titres avaient été délivrés, dans un pays qui compte plus de 5 millions de terrains agricoles et urbains. Ibid. aux pp.34-35.

moins de 24 étapes et durant, en moyenne, 6 ans. Des études révèlent que le coût défrayé pour l'obtention d'un titre de propriété peut même dépasser les 500 €⁴⁵⁹. Selon Teyssier et Ravelomanantsao, cette situation s'explique par « le maintien d'une culture administrative centralisatrice et tatillonne, mais aussi, par la volonté de pérenniser une source de revenus au profit d'agents d'une administration appauvrie »⁴⁶⁰. En 2005, face au constat de l'incapacité du système foncier à répondre au besoin de la population de sécuriser leurs droits sur le sol, le gouvernement malgache entreprend une large réforme basée sur les deux axes suivants : la modernisation et la décentralisation⁴⁶¹.

Le défi qui s'impose alors est d'instaurer une politique foncière qui puisse « réconcilier la légitimité foncière de millions d'usagers, avec la légalité de textes réglementaires d'une application coûteuse et compliquée »⁴⁶². Le gouvernement central malgache doit pour lors affronter le problème de l'accumulation de justificatifs écrits, délivrés par les instances administratives locales, attestant des possessions foncières des usagers. Ces papiers n'ont toutefois aucune force juridique et « sont, au mieux, considérés par la pratique judiciaire comme un commencement de preuve »⁴⁶³. Comme le spécifient les auteurs, la sauvegarde du système domanial et le refus de reconnaître les pratiques de gestion foncière locales ont provoqué des répercussions négatives à plusieurs niveaux : entres autres, un sentiment d'incertitude au sein de la population quant à leur sécurité de

⁴⁵⁹ Comme l'indiquent les auteurs, l'évaluation de ce montant a été réalisée en 2006 et 2007 auprès de 11 circonscriptions foncières (sur 32) et sur une analyse de 179 procédures d'immatriculation foncière individuelle.

Voir ECR, « Les données de référence sur les coûts et temps moyens requis pour l'exécution des procédures foncières », Millennium Challenge Account / Programme National Foncier, Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, 2006.

⁴⁶⁰ Teyssier et Ravelomanantsao, « Madagascar », *supra* note 457 à la p.35.

⁴⁶¹ Teyssier et Ravelomanantsao, « Madagascar », *supra* note 457 à la p.35.

⁴⁶² Voir Philippe Lavigne Delville et la Sous-direction du développement économique et de l'environnement, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique : Rapport de synthèse*, Ministère des Affaires étrangères, Coopération et francophonie, France, 1998.

⁴⁶³ Teyssier et Ravelomanantsao, « Madagascar », *supra* note 457 à la p.36.

tenure, une faiblesse des garanties pour les investisseurs privés et des difficultés à lever l'impôt⁴⁶⁴.

Le *Programme national foncier*, officiellement lancé en juin 2005, est l'organisme gouvernemental responsable de la réforme. Des « guichets fonciers », instaurés dans les communes, ont pour mandat de reconnaître les droits de propriété individuelle et de délivrer des « certificats fonciers »⁴⁶⁵. Comme l'expliquent les auteurs concernant l'orientation de la nouvelle politique foncière :

L'enjeu est de formaliser les droits fonciers verbaux et de régulariser la situation des droits fonciers écrits, ce qui suppose la restructuration et la modernisation des services fonciers ainsi qu'une décentralisation des compétences pour une inscription massive, rapide et actualisable des droits sur le sol, tout en tenant compte des capacités financières publiques et individuelles limitées⁴⁶⁶.

Le concept de guichet foncier semble bien accepté au sein des communes et le nombre de demandes de clarification de terrains connaît une augmentation constante depuis 2006⁴⁶⁷. La loi de « cadrage », élaborée en avril 2005 et qui vise à clarifier les statuts juridiques des terrains au pays, surprend par son caractère avant-gardiste. Cette dernière permet en effet la matérialisation de la propriété individuelle en l'absence de titre de propriété et affranchit les terrains non-titrés du principe de la domanialité⁴⁶⁸.

⁴⁶⁴ Teyssier et Ravelomanantsao, « Madagascar », *supra* note 457 à la p.36.

⁴⁶⁵ *Ibid.* à la p.37.

⁴⁶⁶ *Ibid.*

⁴⁶⁷ Selon les informations révélées par les auteurs, à la fin de l'année 2007, 39 guichets communaux (certains opérationnels depuis seulement quelques mois) avaient enregistré 12 000 demandes de clarification de terrain et en avaient octroyé 2 400, pour une superficie totale de 2 900 hectares.

Données compilées par l'Observatoire foncier, PNF-MAEP, 2007.

⁴⁶⁸ Comme l'indiquent Teyssier et Ravelomanantsao, cela signifie que « les terrains non titrés ne relèvent plus du domaine privé de l'État si une "emprise personnelle ou collective" atteste d'une occupation. »

Teyssier et Ravelomanantsao, « Madagascar », *supra* note 457 à la p.37.

En dépit des efforts fournis par le gouvernement malgache pour parvenir au rétablissement d'une tenure reflétant les emprises actuelles sur le sol, des obstacles viennent freiner le bon fonctionnement de la réforme. D'abord, la détérioration des documents conservés rend l'élaboration des POF (plans d'occupation foncière) difficile. Les auteurs recommandent au pays de se doter de matériel technologique plus poussé pour réaliser cette opération. Ensuite, au niveau juridique, la compétence du guichet foncier se trouve limitée aux terrains de la propriété privée non titrée. Or, comme l'indiquent Teyssier et Ravelomanantsao, « de nombreuses communes sont couvertes de terrains dont les statuts établis à l'époque coloniale restent régis par des procédures toujours inachevées et compliquées »⁴⁶⁹. Finalement, au niveau humain, les compétences des communes en matière de gestion foncière se trouvent questionnées. Comme l'expliquent les auteurs, « des risques de raccourcis de procédure, intentionnels ou non, d'interprétations différentes des textes, de clientélisme au profit des proches des équipes municipales sont à craindre »⁴⁷⁰.

Bien qu'elle ne suive par l'ensemble des orientations audacieuses suggérées par Comby, la réforme foncière élaborée par le gouvernement malgache pour sécuriser les droits sur le sol de ses habitants, étonne par sa souplesse et son ouverture. Malgré les avancées qu'elle symbolise en termes de reconnaissance des occupations foncières *de facto*, sa mise œuvre se trouve néanmoins complexifiée par un lourd contexte de pauvreté et de corruption⁴⁷¹. À l'instar de Teyssier et Ravelomanantsao, nous appréhendons que les efforts fournis à l'échelle locale pour implémenter cette dernière se heurtent à plusieurs problèmes, notamment d'ordre financier et humain. Nous doutons également que le pays ne

⁴⁶⁹ Teyssier et Ravelomanantsao, « Madagascar », supra note 457 à la p.38.

⁴⁷⁰ *Ibid.*

⁴⁷¹ Selon USAID, la pauvreté généralisée et la corruption endémique constituent deux problèmes majeurs au Madagascar. Selon les dernières statistiques publiées par l'organisation, le revenu moyen par tête d'habitant est de 260 dollars et 70% de la population vit sous le seuil de la pauvreté.

Voir USAID-Madagascar, « Le défi du développement », USAID, en ligne : <<http://www.usaid.gov/>>.

soit épargné par le fléau du vol de terres, qui sévit dans nombreux pays dont le Cambodge, tel que vu auparavant. Pour le reste, nous pouvons désapprouver l'inexistence, à l'intérieur de la réforme, de politique ayant pour but de réviser la répartition des ressources foncières du pays⁴⁷². Même si nous méconnaissions le contenu du cadre législatif malagasy concernant les garanties contre les évictions ou les expropriations, de même qu'en ce qui a trait à l'exploitation forestière, agricole et minière, nous manifestons une certaine inquiétude relativement au sort des plus démunis face aux intérêts du secteur privé. Le nouveau système foncier au Madagascar permet-il de renforcer véritablement la sécurité de tenure des habitants? Nous nous permettons d'en douter.

⁴⁷² Teyssier et Ravelomanantsao, « Madagascar », *supra* note 457 à la p.38.

Conclusion

Notre question de recherche initiale, « Quel est l'impact des projets de *land sharing* sur les populations pauvres de Phnom Penh », nous a amené à explorer le contexte cambodgien sous divers aspects, en particulier du point de vue foncier. Nos précédentes analyses relatives aux conséquences du *land sharing* sur les groupes bénéficiaires, effectuées en établissant des parallèles avec le processus de régularisation foncière au sens large, ont établi que ce mécanisme ne leur garantissait pas une sécurité de tenure systématique, pas plus qu'elle n'assurait leur enrichissement et leur émancipation. Même si à Phnom Penh, les habitants du quartier réhabilité de Borei Keila n'ont pas eu à reconstruire eux-mêmes leurs maisons et donc, à emprunter de l'argent pour ce motif, (comme ce fut le cas à Bangkok), ces derniers n'ont pas pour autant été immunisés contre les effets pervers du *land sharing*. Nous entendons ici la hausse du prix des loyers pour les locataires et la tentation pour les nouveaux acquéreurs de revendre leur appartement. Au même titre que les bénéficiaires de n'importe quel programme de régularisation foncière, les participants au *land sharing* se retrouvent menacés par les évictions liées aux forces du marché et les procédures d'expropriation. Comme nous le savons, lorsque ces derniers quittent un habitat régularisé pour retourner dans un quartier précaire, ils se retrouvent alors de nouveau susceptibles d'être évincés de force de leur foyer par les autorités, en dépit du caractère illégal de ce type de pratique. Dans le contexte actuel de la pléthore de projets de développement (commercial, touristique et industriel) en branle à l'intérieur de la capitale et de l'engouement croissant pour la spéculation foncière, nous croyons que les mécanismes d'expulsion des citoyens pauvres tendront à se multiplier, à travers des stratégies de plus en plus sournoises et justifiées au nom de la croissance économique et de l'intérêt national.

Le transfert de droits fonciers réels aux populations ciblées par les opérations de *land sharing* ne signifie donc pas que ces dernières bénéficieront d'un accès à la

terre et au logement durable. Au contraire, nous constatons que l'obtention de droits en conformité avec le cadre juridique en vigueur peut contribuer à la reproduction de leur situation d'exclusion.

Dans cette perspective, nous jugeons important de témoigner de notre inquiétude face à la situation alarmante des droits humains au Cambodge. Le climat de répression, de corruption, d'impunité et d'inégalités qui sévit au pays nous amène à douter fortement d'une issue favorable à l'égard de l'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables et ce, en dépit des engagements pris par le gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté. À notre avis, tant et aussi longtemps ce dernier ne manifestera pas une volonté concrète de permettre aux plus démunis d'accéder à la terre et au logement, les stratégies de développement urbain mises en place (y compris le *land sharing*) serviront à satisfaire les intérêts des classes plus privilégiées.

Notre analyse du mécanisme de *land sharing* en tant que tel démontre que ce dernier constitue une solution limitée face au problème complexe de l'accès des populations pauvres au foncier à Phnom Penh. Sa reproductibilité dans la capitale cambodgienne se trouve compromise par la difficulté à réunir les conditions adéquates pour son implantation, notamment en ce qui a trait à sa faisabilité physique. Les contraintes des projets de régularisation *in situ* se trouvent d'ailleurs soulevées par Durand-Lasserve, qui signale, entre autres, les restrictions liées à planification et au développement urbains⁴⁷³. À cet égard, l'unique programme de *land sharing* à Phnom Penh (Borei Keila) a pu bénéficier d'une plus grande flexibilité, en raison de l'absence de normes de construction contraignantes. Or, l'adoption éventuelle d'un Code de l'urbanisme diminue les probabilités que la réalisation d'un projet similaire ne soit initiée par la Municipalité de Phnom Penh. Au surplus, comme nous l'avons établi à travers notre recherche, l'intérêt du privé pour une telle entreprise s'avère faible, en raison

⁴⁷³ Durand-Lasserve, « The formalisation of urban land tenure », *supra* note 138 à la p.32.

des coûts financiers que celle-ci peut occasionner et de la perte d'espace qu'elle induit. Face à la place considérable accordée au secteur privé dans l'économie cambodgienne et à la relation de collusion qui prévaut entre ce dernier et l'appareil gouvernemental, la viabilité du mécanisme de *land sharing* à Phnom Penh demeure incertaine.

À propos de la réception du modèle *land sharing* par les populations concernées, nous avons observé que l'enthousiasme de ces dernières à son endroit s'est révélé plutôt tiède. Nous croyons que cette attitude s'explique par le conflit de légitimité autour du cadre législatif actuel en matière foncière. Notre étude de cette problématique nous a en effet enseigné que celui-ci ne reflète pas la logique de l'appropriation de l'espace reproduite par une majorité de citoyens qui, rappelons-le, provient de milieu rural. Le décalage entre le droit tel que vécu et perçu par la population et les normes de droit positif se traduit alors par le refus de cette dernière de respecter un modèle juridique incompatible avec sa réalité. Le fait que plusieurs habitants des quartiers informels croient détenir de véritables droits sur l'espace qu'ils occupent élucide leur attitude réfractaire face à la partition de ce qu'ils considèrent comme étant « leur » terrain. Comme nous l'avons vu, ce comportement se trouve intimement lié au passé de la capitale et aux autorisations d'occupation temporaire accordées par l'administration, à l'époque de l'après-guerre. Encore aujourd'hui, les autorités locales délivrent des justificatifs de possession, lesquels n'ont aucune force légale, ce qu'ignorent maints citoyens.

Relativement au problème général de l'accès au sol au Cambodge, nous posons un regard critique sur le processus de privatisation du patrimoine foncier national entamé au début des années 90. Nous avons constaté que le gouvernement royal cambodgien s'est montré fort généreux avec les compagnies privées nationales et étrangères, en leur cédant de larges parts de son territoire. Il a en revanche agi de manière beaucoup plus réservée à l'endroit de ses propres

citoyens dans le besoin, comme le démontre la faible popularité du mécanisme de concession foncière sociale. Par rapport au processus de démantèlement de ses propriétés de l'État, nous nous demandons s'il n'aurait pas dû suivre une démarche plus graduelle, à l'image de son homologue chinois. Davantage prudent, ce dernier a en effet opté pour un cheminement évolutif dans la mise en œuvre de ses réformes foncières et a écarté l'idée d'une « thérapie choc »⁴⁷⁴. La République populaire de Chine a d'abord exploré le concept de marché foncier à travers la création des « zones spéciales de développement économique (ZSDE) situées dans quelques villes côtières qui avaient des politiques incitatives envers les investisseurs étrangers, telles que l'exemption de taxe et le droit d'usage des sols »⁴⁷⁵. Aujourd'hui, les droits d'usage se sont multipliés, permettant à l'État d'instaurer un système de « transfert onéreux » de ses terrains, tout en gardant la mainmise sur ces derniers⁴⁷⁶. Évidemment, ce contrôle ne s'effectue pas toujours dans le meilleur intérêt de ses habitants (nous pensons aux évictions de masse survenues à Pékin, avant la tenue des Jeux Olympiques en août 2008) et la gestion foncière du gouvernement chinois n'est pas sans faille. Bien que la réalité du Cambodge soit totalement différente de celle de la Chine, aucune raison ne justifie la dilapidation actuelle des ressources naturelles du Royaume khmer par le gouvernement.

À la lumière de ce qui précède et face au nombre croissant de familles pauvres, issues de la campagne cambodgienne, venant peupler les quartiers informels de la capitale, nous jugeons fondamental de nous attarder sur la problématique de la pauvreté rurale. Tel qu'observé antérieurement, celle-ci se trouve intimement liée aux exactions commises par les autorités à l'endroit des paysans dans le but d'accaparer leurs terres, au bénéfice des compagnies privées.

⁴⁷⁴ Jianping Ye et Jian Wu, « Les réformes foncières en République populaire de Chine », (2008) 132 *Études foncières*, à la p.41 [Ye et Wu, « Les réformes foncières en République populaire de Chine »]

⁴⁷⁵ *Ibid.* à la p.38.

⁴⁷⁶ *Ibid.* à la p.39.

Or, le fléau dévastateur de l'exploitation agricole dans les pays en développement ne touche pas uniquement le Cambodge : l'Indonésie, par exemple, a perdu 1,6 millions d'hectares de terres aux mains de l'Arabie saoudite, l'équivalent d'environ 75% des terres cultivées au Québec »⁴⁷⁷. En Tanzanie, comme le signale Debailleul, des compagnies internationales ont pris possession d'onze millions d'hectares de terres (presque le huitième de la superficie du pays) en l'espace d'un an, dans le but de « cultiver des plantes destinées à produire des biocarburants pour l'exportation⁴⁷⁸. » La liste d'expériences similaires est longue. En revenant sur la situation spécifique au Cambodge, l'ONG Global Witness indique qu'au cours des quinze dernières années, 45% du territoire du pays a été concédé à des compagnies étrangères⁴⁷⁹. L'organisation dénonce également les millions de dollars reçus par le gouvernement pour sécuriser ces concessions-argent qui, comme nous l'avons vu, est rarement retourné dans les coffres de l'État⁴⁸⁰.

En dépit du portrait plutôt sombre de la situation foncière au Cambodge, des actions peuvent être entreprises pour inciter le gouvernement à tenir ses engagements au niveau national et international, en lien avec le respect des droits fondamentaux de ses citoyens. Dans ce domaine, les pays donateurs ont un rôle essentiel à jouer en exigeant des comptes du gouvernement, notamment en ce qui concerne la gestion responsable de ses ressources naturelles et l'arrêt des évictions forcées, tant en milieu urbain que rural. L'immense aide internationale octroyée au gouvernement cambodgien (dont le montant prévu pour l'année 2009 s'élève à près d'un milliard de dollars⁴⁸¹) doit être accompagnée de mécanismes de suivi visant à s'assurer des avancées concrètes des puissances publiques en la matière.

⁴⁷⁷ Guy Debailleul, « Main basse sur les terres agricoles du Sud », (2009) 15 (6) Alternatives, à la p.1. [Debailleul, « Main basse sur les terres agricoles »]

⁴⁷⁸ *Ibid.*

⁴⁷⁹ Author: not mentioned, « Global Witness Encourages Donor Countries to Use Their Influence On The Government To Check How Oil, Gas, And Minerals Exploration Licences Were Given », The Mirror, 6 February 2009, en ligne : <<http://cambodiamirror.wordpress.com/>>

⁴⁸⁰ *Ibid.*

⁴⁸¹ Ros Dina, « "Victoire" pour le Cambodge qui recueille en une semaine 1 milliard de dollars », Ka-set, 12 mai 2008, en ligne : <<http://ka-set.info/>>.

Bien entendu, nous ne pouvons ignorer le fait que plusieurs pays donateurs (principalement la Chine) ont des intérêts substantiels dans l'industrie d'exploitation agricole au pays et qu'ils désirent conserver leur emprise sur ces ressources naturelles étrangères. Or, il faut impérativement revendiquer l'arrêt de ce mouvement néo-colonialiste, qui menace la sécurité alimentaire de millions de personnes. Ce problème se révèle d'autant plus sérieux, avec la crise alimentaire mondiale qui sévit actuellement.

La question de l'urbanisation et de la pauvreté citadines ne peut donc pas être envisagée isolément, c'est-à-dire, sans tenir compte de la réalité dans les campagnes. Un visage urbain plus humanisé passe d'abord par une notion plus juste de la composition des populations pauvres. À cet effet, leur caractère hétérogène ne doit pas être négligé. La reconnaissance de leurs besoins représente le second aspect le plus important. Nous avons vu, par exemple, que l'accès à la propriété individuelle ne constitue pas une priorité commune à tous les ménages pauvres et que cette idée s'est imposée à partir d'un modèle théorique. L'accent doit alors être davantage mis sur la création d'emplois pour ces derniers. En ce qui concerne la question spécifique du droit au logement, un seul regard sur la configuration horizontale de l'habitat à Phnom Penh suffit pour comprendre la réticence des populations des quartiers informels à s'engager dans une opération de *land sharing*, qui implique de vivre en hauteur (dans une tour de logements). Cet aspect, qui fait partie d'un amalgame de spécificités culturelles, doit également être pris en compte lorsque vient le temps d'élaborer des partenariats nord-sud ou sud-sud en matière de développement urbain.

En ce qui concerne l'administration de la Municipalité de Phnom Penh, nous revendiquons une décentralisation plus importante de cette dernière. Il faut spécifier que les principaux responsables de la municipalité (le gouverneur et le

vice-gouverneur, par exemple) sont désignés par le gouvernement central⁴⁸². Si le gouverneur jouit d'une certaine autonomie, notamment en détenant le pouvoir de sélectionner les responsables des districts, sa marge de manœuvre se trouve limitée. En effet, chacune de ses initiatives doit être approuvée par le gouvernement national⁴⁸³. Nous croyons donc que les dirigeants de la ville de Phnom Penh devraient jouir, d'une part, d'une plus grande liberté d'action et, d'autre part, d'un financement plus substantiel. En même temps, il faudrait investir plus massivement dans la formation des fonctionnaires municipaux de manière à favoriser des pratiques plus éthiques. Bien entendu, ces changements ne pourront être opérés sans la présence d'une réelle volonté politique de la part du gouvernement central. Nous pouvons néanmoins continuer d'espérer la fin, un jour, de la « dictature électorale » cambodgienne.

Nous aspirons enfin à une gestion plus démocratique de la ville, c'est-à-dire, à la création d'un espace collectif ouvert à tous et toutes sans distinction et dépourvu des phénomènes de ségrégation et de l'exclusion sociale. Pour tenter de parvenir à la réalisation de cet objectif ambitieux, il faudrait avant tout cesser de vouloir plaquer une vision idéalisée de celle-ci, qui conçoit les quartiers informels et les bidonvilles comme des aberrations et en vertu de laquelle chaque parcelle de terre doit être cadastrée au millimètre près. La ville appartient autant aux pauvres qu'aux riches et doit tendre à constituer un lieu foisonnant de culture, d'activités et d'échanges entre les citoyens, non pas de conflits et de destruction.

⁴⁸² Asian Coalition for Housing Rights, « Huit villes asiatiques face à la pauvreté urbaine », dans Laurent Delcourt et Fantu Cheru, *Explosion urbaine et mondialisation*, Louvain-la-Neuve : Centre Tricontinental; Paris : Éditions Syllepse, 2007, à la p.105.

⁴⁸³ *Ibid.*

BIBLIOGRAPHIE

LÉGISLATION

Constitution of Democratic Kampuchea, 5 January 1976.

Constitution du 25 juin 1981 de la République populaire du Kampuchéa.

Constitution de l'État du Cambodge de 1989.

Constitution du Royaume du Cambodge du 21 septembre 1993.

Décision relative à la constitution de la propriété au Cambodge, 17 juin 1884.

Loi foncière de 1992, Kret-Chhbab/100.

Loi foncière de 2001, NS/RKM/0801/14.

Loi portant statut de la profession d'avocat, KHM 1995 LOI 5 (DF).

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966, R.T.N.U. 171, Cambodge 1992.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 19 décembre 1966, R.T.N.U. 171, Cambodge 1992.

Sub-Decree on Economic Land Concessions, No. 146 ANK/BK.

Sub-Decree on Social Land Concessions, No.19, ANK/BK/March 19, 2003.

DOCTRINE: MONOGRAPHIES

Allen Byabato, Kaijage. *Legal Title to Land and Access to Formal Finance by the Low-Income Households: the Case of Sinza C and Miburani neibourhoods in Dar es Salam*, Ph.D. dissertation, University of Dar es Salaam, 2005.

Atelier parisien d'urbanisme, *Phnom Penh : développement urbain et patrimoine*, Ministère de la Culture, département des affaires internationales, Paris, 1997.

Atelier parisien d'urbanisme, Phnom Penh (Cambodge) Bureau des affaires urbaines, Venise (Italie) Direzione centrale sviluppo del territorio e mobilità, *Phnom Penh à l'aube du XXIe siècle*, Paris, Atelier parisien d'urbanisme, 2003 à la p.5.

Bériault, Raymond. *Khmers*, Montréal, Léméac, 1957.

Boudillon, A. *Le régime de la propriété foncière en Indochine*, Le régime de la propriété foncière en Indochine, Rapport au Ministère des Colonies, Paris, 1915.

Bruel, Henri. *De la condition juridique des terres au Cambodge (Protectorat français)*, Thèse de doctorat, Université de Poitiers, 1924.

Capeller, Wanda et Takanori Kitamura. *Une introduction aux cultures juridiques non occidentales*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

Chandler, David P. *The Tragedy of Cambodian History: Politics, War, and Revolution since 1945*, New Haven, Yale University Press, 1991.

Delcourt, Laurent et Fantu Cheru. *Explosion urbaine et mondialisation*, Louvain-la-Neuve : Centre Tricontinental; Paris : Éditions Syllepse, 2007.

De Soto, Hernando. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York, Basic Books, 2000.

Donovan, Dolores A., Sidney Jones, Dinah Pokempner and Robert J. Muscat. *Rebuilding Cambodia: Human Resources, Human Rights, and Law: Three Essays*, Washington D.C, Johns Hopkins Foreign Policy, 1993.

Durand-Lasserve, Alain and Lauren Royston, *Holding Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, London, Earthscan Publications Ltd, 2002.

Forest, Alain. *Le Cambodge et la colonisation française : Histoire d'une colonisation sans heurts (1897-1920)*, Paris, L'Harmattan, 1980.

Gaudemet, Jean. *Sociologie historique du droit*, coll. «doctrine juridique», Paris, P.U.F., 2000.

Coedès, George. *Articles sur le Pays Khmer*, EFEO, 1989.

Harding, Andrew and Esin Örüci. *Comparative Law in the 21st Century*, New York, Kluwer Law International, 2002.

Huchzermeyer, Marie and Aly Karam. *Informal Settlements: A Perpetual Challenge?*, Cape Town, UCT Press, 2006.

Kaonn, Vandy. *Cambodge: 1940-1991 ou la politique sans les Cambodgiens*, Paris, L'Harmattan, 1993.

Kiernan, Ben. *The Pol Pot Regime: Race, Power, and Genocide in Cambodia under the Khmer Rouge, 1975-79*, London, Yale University Press, 1996.

Kleinpeter, Roger. *Le Problème Foncier au Cambodge*, Thèse de doctorat, Université de Paris-Faculté de droit, 1937.

Lafond, Pierre-Claude. *Précis de droit des biens*, Montréal, Thémis, 2007.

Lavigne Delville, Philippe et la Sous-direction du développement économique et de l'environnement, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique : Rapport de synthèse*, Ministère des Affaires étrangères, Coopération et francophonie, France, 1998.

Luco, Fabienne. *Between a tiger and a crocodile: Management of Local Conflicts in Cambodia. An Anthropological Approach to Traditional and New Practices*, in collaboration with SHS/FPH/PHS Section and UNESCO Office in Phnom Penh , Phnom Penh, 2002.

Luken-Roze, Dominique. *Cambodge : vers de nouvelles tragédies? Actualité du génocide*, Paris, L'Harmattan, 2005.

Molyvann, Vann. *Modern Khmer Cities*, Phnom Penh, Reyum Publishing, 2003.

Morizon, René. *L'immatriculation foncière de la propriété individuelle au Cambodge*, Thèse de doctorat, Université de Paris-Faculté de droit, 1934.

Moura, Jean. *Le Royaume du Cambodge*, Paris, Éditions Ernest Leroux, Tome 1, 1883.

Nelken, David and John Feest. *Adapting Legal Cultures*, Oxford, Hart Publishing, 2001.

Osmont Annick et Charles Goldblum. *Villes et citadins dans la mondialisation*, Paris, Karthala-Gemdev, 2003.

Payne, Geoffrey. *Land, Rights and Innovation: Improving Security of tenure for the Urban Poor*, Berkshire (UK), ITDG Publishing, 2002.

Pornchokchai, Sapon. *1020*, Bangkok, Physic Center Publishing, 1985.

Procheasas. *Cambodge: Population et société d'aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 2005.

Rochigneux, Grégoire (dir.). *Cambodge soir: Chroniques sociales d'un pays au quotidien*, Bangkok Irasec, 2005.

Rouland, Norbert. *Introduction historique au droit*, Paris, P.U.F., 1998.

Sacco, Rodolpho. *La comparaison juridique au service de la connaissance du droit*, Paris, Économica, 1991.

UNESCO. *Domination ou Partage? Développement endogène et transfert des connaissances*, Paris, 1980.

Vanderlinden, Jacques. *La réception des systèmes juridiques : implantation et destin*, Bruxelles, Bruylant, 1994.

Vickery, Michael. *Kampuchea*, Londres, Éditions Frances Pinter, 1986.

Watson, Alan. *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Athens (Georgia), University of Georgia Press, 2nd edition, 1993.

DOCTRINE: ARTICLES & ÉTUDES

Adusumilli, Uma. « Regulatory Guidelines for Urban Upgrading: Hyderabad Experience, India », Paper presented at the first RGUU international workshop, 17-18 May 2001.

Ajani, Gianmaria. « La circulation des modèles juridiques dans le droit post-socialiste », (1994) 4 R.I.D.C. 1087.

Asian Centre for Human Rights (ACHR). « Building an urban poor people's movement in Phnom Penh, Cambodia », (2001) 13 (2) Environment and Urbanization 61.

Asian Centre for Human Rights (ACHR). « Negotiating the right to stay in the city », (2004) 16 (1) Environment and Urbanization 9.

Boreak, Sik. « Land Ownership, Sales and Concentration in Cambodia », A preliminary Review of Secondary Data and Primary Data from Four Recent Surveys, Working Paper #16, Cambodia Development Resource Institute (CDRI), Phnom Penh, September 2001.

Bromley, Daniel W. « The Empty Promises of Formal Titling: Creating Potempkin Villages in the Tropics », University of Wisconsin-Madison, 2005.

Calderón Cockburn, Julio. « ¿Después de la formalización, que sigue? », World Bank Urban Research Symposium, Washington DC, 14-16 May 2007.

Carrier, Adeline. « Contexte juridique de la propriété privée et perspectives urbaine, Modes de constitution, principes d'appropriation foncière, évolution de la législation », Ambassade de France au Cambodge, FSP Assistance à la maîtrise d'ouvrage en gestion et développement urbain au Cambodge, Bureau des Affaires Urbaines, Municipalité de Phnom Penh, juillet 2005.

Carrier, Adeline. Réseau Asie, « Les marqueurs de propriété et leurs interactions dans la relation espace urbain/habitat à Phnom Penh », Laboratoire et mutation urbaine, Institut Français d'Urbanisme (IFU), 1^{er} Congrès du Réseau Asie, Paris, 24-25 septembre 2003.

Carrier, Adeline. « Normaliser les droits du sol: questions autour de la conversion des usages du foncier en droit de propriété à Phnom Penh dans un contexte de privatisation du régime d'occupation », Conference *Living Capital: Sustaining Diversity in Southeast Asian Cities*, Panel III: Contested Ownership, Phnom Penh, 10-11 January 2007.

Carrier, Adeline. « Reconstruire la ville informelle en la partageant. L'introduction du *land sharing* à Phnom Penh (Cambodge) », Institut Français d'Urbanisme, Paris, septembre 2007.

Choguill, Charles L. « Urban policy as poverty alleviation: the experience of the Philippines », (2001) 25 Habitat International 1.

Clerc, Valérie. « Les politiques de résorption de l'habitat informel à Phnom Penh. Influence des organisations internationales et contradictions de l'action publique », (2005) 80 Géocarrefour 183.

Clerc, Valérie. « Entre lutte contre la pauvreté et développement urbain, les contradictions de l'action publique sur les quartiers pauvres informels, Cambodge », Centre Sud, École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris La Villette, 22 mai 2006.

Clerc, Valérie et Virginie Rachmuhl. « Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh, Cambodge : Dynamiques et enjeux pour l'action publique », (2006) 50 Coopérer aujourd'hui 1.

Clerc-Huybrechts, Valérie. Réseau Asie, « L'action publique face aux quartiers informels de Phnom Penh : lutte contre la pauvreté et bipolarisation des situations foncières », 2^e Congrès du Réseau Asie, Paris, 28-29-30 septembre 2005.

Comby, Joseph. « Afrique : Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne », (2007) 128 Études foncières 38.

Comby, Joseph. « Les mots du foncier », (2008) 136 Études foncières 21.

Comby, Joseph. « L'impossible propriété absolue », dans Association pour le Développement des Études foncières (Adef), *Un droit inviolable et sacré*, 1990.

Comby, Comby. « Sécuriser la propriété sans cadastre », (2007) Études foncières 1.

Cotterrel, Roger. « Why Must Legal Ideas Be Interpreted Sociologically », (1998) 25 Journal of Law and Society 171.

Craste, Léo. « Urbanisme et architecture en Indochine », (1945) 3 Architecture d'Aujourd'hui 100.

Daley, Elizabeth and Mary Hobley. « Land: Changing Contexts, changing Relationships, changing Rights », paper commissioned by the Urban-Rural Change Team, DFID, 2005.

Dalrymple, Kate, Jude Wallace and Ian Williamson. « Innovation in Rural Land Policy and Tenure in Southeast Asia », 3rd FIG Regional Conference, Jakarta, 3-7 October 2004.

Das, S.K. « Rehabilitation of inner city slums in Asian cities », Paper presented at the UNCHS (Habitat) Expert Group Meeting on Upgrading of Inner City Slums, Bangkok, November 1983.

Debailleul, Guy. « Main basse sur les terres agricoles du Sud », (2009) 15 Alternatives, No.6, 1.

Dill, Günter W. « Gérer les mégapoles des pays en développement », (2002) 5 D+C Développement et Coopération 10.

Durand-Lasserve, Alain. « Dealing with market eviction processes in the context of developing cities », Third World Bank Urban Research Symposium, Land Development, poverty reduction and urban policy, Brasilia, April 2005.

Durand-Lasserve, Alain. « Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique sub-saharienne : Afrique du Sud-Bénin-Cameroun-Ghana-Kenya-Sénégal-Tanzanie », Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD), Synthèse des résultats, juin 2004.

Durand-Lasserve, Alain et Harris Selod. « The formalisation of urban land tenure in developing countries », World Bank's 2007 Urban Research Symposium, Washington, 14-16 May 2007.

Durand-Lasserve, Alain. « Some characteristics of the process of land appropriation in Bangkok during the last three decades », Centre d'Études de Géographie Tropicale, Paris, 1981.

Falkus, Malcolm and Stephen Frost. « Labour Relations and Regulation in Cambodia: Theory and Practice », Working Papers Series No.38, Southeast Asia Research Centre, City University of Hong Kong, 2002.

Fallavier, Pierre. The case of Phnom Penh, Cambodia, Understanding Slums: Case studies for the Global Report on Human Settlements, UN-Habitat, 2003.

Fernando, J. Basil. « The Inability to Prosecute: Courts and Human Rights in Cambodia and Sri Lanka », Hong Kong, Future Asia Link, 1993.

Field, Erica and Maximo Torero. « Do Property Titles Increase Credit Access Among the Urban Poor? Evidence from Nationwide Titling Program », Working paper, Cambridge, Mass.: Harvard University, Economics Department, 2004.

Galiani, Sebastian and Ernesto Schargrodsky. « Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling », Business School Working Paper, Universidad Torcuato Di Tella, 2005.

Giles, Ceinwen. « The autonomy of Thai housing policy, 1945-1996 », (2003) 27 Habitat International 227.

Haldrup, Karin. « From Elitist Standards to Basic Needs- Diversified Strategies to Land Registration Serving Poverty Alleviation Objectives », Paper presented at the 2nd FIG Regional Conference- Urban-Rural Interrelationship for Sustainable Environment, Marrakech, 2-5 December 2003.

Heng, Chev Kim. « Community News », Urban Poor Development Fund and Solidarity for the Poor Federation, Phnom Penh, no.2, June 2003.

Huybrechts, Éric. « Phnom Penh : l'urbanisation au gré des marchés », (2008) 133 Études foncières 42.

Khemro, Beng Hong Socheat and Geoffrey Payne. « Improving tenure security for the urban poor in Phnom Pehn, Cambodia: an analytical study », (2004) 28 Habitat International 181.

Kim, Annette M. « A market without the 'Right' Property Rights », (2004) 12 (2) Economics of Transition 275.

Ironside, Jeremy. « Sécuriser les droits et titres fonciers des communautés autochtones au Cambodge », Groupe international de travail pour les Peuples Autochtones (GITPA).

Jablon, Samuel. « Prescription acquisitive dans les favelas », (2006) 121 Études foncières 37.

Legrand, Pierre. « Comparer », (1996) 2 R.I.D.C. 279.

Livingstone, Ian. « The experience of privatization and private investment in Lao PDR and Cambodia », (1997) 2 (2) Journal of the Asia Pacific Economy 225.

LoGerfo, Jim. « Legal Infrastructure in Cambodia », The Standard Chartered Indochina Monitor, September 1993.

Lor, Davuth and Sopha Suon. « Reforming Land Registration in Cambodia », presented at the International Conference *New Technology for a New Century*, FIG Working Week 2001, Seoul, 6-11 May 2001.

Neilson, Kathryn E, (Queen's Counsel). « They killed all the lawyers: Rebuilding the judicial system in Cambodia », Occasional Paper #13, Vancouver, October 1996.

Olson Lanjouw, Jean and Philip Levy. « Untitled: A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador », (2002) 112 Economic Journal 986.

Örücü, Esin. « Law as Transposition », (2002) 51 I.C.L.Q. 205.

Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, International Federation for Human Rights (FIDH), World Organization Against Torture (OMCT), Cambodian Human Rights and Development Association (ADHOC) and Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights (LICADHO). « Forced Evictions in Cambodia: time to end impunity », Media Statement, Phnom Penh, Paris, Geneva, 19 February 2008.

Otiso, Kefa M. « State, voluntary and private sector partnerships for slum upgrading and basic services delivery in Nairobi City, Kenya », (2003) 20 (4) Cities 221.

Panroj Islam, Prachumporn and Yap Kioe Sheng. « Land-Sharing as a Low Income Housing Policy », (1989) 13 (1) Habitat International 117.

Phann, Sithan. « Land Conflict and Conflict Resolution through Cadastral Commission », NIE-SEAGA conference 2006: *Sustainability and Southeast Asia*, Singapore, 28-30 November 2006.

Quan, Julian. « Towards a Harmonised Set of Land Indicators: Preliminary Action Plan », Natural Resource Institute, University of Greenwich, UK, Presentation at the World Bank, November 2006.

Pérousse, Jean-François. « Le marché foncier à Istanbul », (2006) 121 Études foncières 11.

Povey, Mark and Tony Lloyd-Jones. « Mechanisms for sustaining the livelihoods and social capital of the urban poor in core urban areas », ESF/N-AERUS workshop, May 2000.

Rabé, Paul E. « Land Sharing in Phnom Penh: An innovative but Insufficient Instrument of Secure Tenure for the Poor », Expert Group Meeting on Secure Land Tenure: New Legal Frameworks and Tools UN-ESCAP, Bangkok, Thailand, 8-9 December 2005.

Sheng, Yiap Kioe. « Some low-income housing delivery subsystems in Bangkok, Thailand », (1989) International Institute for Environment and Development 27.

Socheat Khemro, Beng Hong and Geoffrey Payne. « Improving tenure security for the urban poor in Phnom Penh, Cambodia: an analytical case study », (2004) 28 (2) Habitat International 181.

Sophal, Chan, Tep Saravy and Sarthy Acharya. *Land Tenure in Cambodia, A Data Update*, Cambodia Development Resource Institute (CDRI), Working Paper #19, Phnom Penh, October 2001.

Sophannara, He, Deputy Director of Technical Department, General Department of Cadastre and Geography et Gertrude Pieper, FM-International Oy FINNMAP, « Land Registration in Cambodia », FAO-FLOSS Seminar, Dunedin, 8-9 mai 2008.

Sovannarith, So, Real Sopheap, Uch Utey Sy Rathmony, Brett Ballard and Sarthy Acharya. « Social Assessment of Land in Cambodia », Field Study, Cambodia Development Resource Institute (CDRI), Working Paper #20, Phnom Penh, November 2001.

Teyssier, André et Zo Ravelomanantsao. « Madagascar-Une réforme foncière face à la faillite du système Torrens », (2008) 134 Études foncières 34.

The Housing Rights Task Force (HRTF) and Cambodian Center for Human Rights (CCHR). « For Immediate Release: Boeung Kak contract violates Cambodian law », 6 February 2007.

Van Acker, Frank. « Hitting a stone with egg? Cambodia's rural economy and land tenure in transition », CAS Discussion paper No.23, April 1999.

Varley, Ann. « Private or Public: Debating the Meaning of Tenure Legalization », (2002) 26 (3) International Journal of Urban and Regional Research 449.

Vinit, Mukhija. « Upgrading Housing Settlements in Developing Countries », (2001) 18 (4) Cities 213.

Williams, Shaun. « Internally displaced persons and property rights in Cambodia », (2000) 19 (2) Refugee Survey Quarterly 194.

DOCTRINE: RAPPORTS

Asian Development Bank (ADB). *Participatory Poverty Assessment: Cambodia*, Manila, December 2001.

Billot, P et T. Lemoine. *La problématique foncière et cadastrale de Phnom Penh*, Rapport, sous-projet l'APUR, Asia Urbs, octobre 2001.

Cambodia shadow report to CEDAW – 1st, 2nd, 3rd report, UNIFEM, 2006.

Coe, David T., Il Houng Lee, Wafa F. Abdelati and al. *Cambodia: Rebuilding for a Challenging Future*, International Monetary Fund (IMF), 2006.

ECOSOC NU, Doc. off. *Permanent Forum on Indigenous Issues, Special Theme: territories, lands and natural resources*, 6e session, Doc. NU E/C.19/2007/7.

Fallavier, Pierre. *The case of Phnom Penh, Cambodia*, Understanding Slums: Case studies for the Global Report on Human Settlements, UN-Habitat, 2003.

Global Witness. *Cambodia's Family Trees: Illegal logging and the stripping of public assets by Cambodia's elite*, June 2007.

Lawyers Committee for Human Rights (LCHR). *Cambodia: the justice system and violation of human rights*, May 1992.

LICADHO. *Human Rights in Cambodia: The charade of justice Report 2007*, December 2007.

LICADHO. *Human Rights in Cambodia: The façade of stability Report 2006*, May 2006.

Municipal Corporation of Hyderabad. *Municipal Services for the Urban Poor in Hyderabad*, Programme Concept Document, with support from UNDP-World Bank Water and Sanitation Program-South Asia (WSP-SA) and UNDP-UNCHS Urban Management Program-South Asia (UMP-SA).

Municipality of Phnom Penh, *Urban Poverty Reduction Strategy for Phnom Penh*, Report developed under the UNDP/UNCHS Support Services for Policy and Program Development (CMB/99/007/08/56), Phnom Penh, September 1999.

Rapport du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies sur le droit à un logement décent, Miloon Kothari, Doc. Off. CES NU, 62^e sess. Doc. NU E/CN.4/2006/41/Add.3 (2006).

Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits de l'Homme au Cambodge, Michael Kirby, Doc. Off. CES NU, 50^e sess. Doc. NU E/CN.4/1994/73 (1994).

Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'Homme au Cambodge, Peter Leuprecht, présenté conformément à la résolution 2000/79, Doc.off. CES NU, 56^e sess., Doc. NU E/CN.4/2001/103.

Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'Homme au Cambodge, Peter Leuprecht, Doc.off. AG NU, 57^e sess., Doc. NU A/57/230 (2002).

Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'Homme au Cambodge, Peter Leuprecht, présenté conformément à la résolution 2002/89, 59^e sess., Doc. off. CES NU, Doc. NU E/CN.4/2003/114.

Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits de l'Homme au Cambodge, Peter Leuprecht. Land concessions for economic purposes : A human rights perspective, Bureau du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme au Cambodge, novembre 2004.

Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits de l'Homme au Cambodge, Peter Leuprecht. Continuing patterns of impunity in Cambodia, Bureau du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme au Cambodge, octobre 2005.

Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme au Cambodge, Peter Leuprecht, 61^e sess., Doc. off. CES NU, Doc. NU E/CN.4/2005/116

Rapport de Yash Ghai, Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme au Cambodge, 62^e sess., Doc. off CES NU, Doc. NU E/CN.4/2006/110

Rapport de Yash Ghai, Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme au Cambodge, 4^e sess., Doc. off AG NU, Doc NU A/HRC/4/36 (2007).

Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits de l'Homme au Cambodge, Yash Ghai, Doc. Off. AG NU, 7^e sess. Doc. NU A/HRC/7/42 (2008).

Ross, Russel R. *Cambodia a country study*. Federal Research Division Library Congress, 1990.

United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). *Rehabilitation of inner city areas: feasible strategies (HS/79/85/E)*, Nairobi, 1986.

UNESCO. *EDU: Report on the Assessment of the Functional Literary Levels of the Adult Population in Cambodia*, May 2000.

The World Bank. *A Fair Share for Women, Cambodia: Gender Assessment*, Phnom Penh, April 2004.

Winarso, Haryo. *Inner City Redevelopment Strategy: The Role Agents in the Development Process, A Learning form Two Cases in Indonesia (Bandung and Samarinda)*, Draft Working Report, Max Lock Centre, March 1999.

SOURCES INTERNET

[AHRC Open Letter] WORLD. «Unreasonable delays in administration of justice corrupt due process and subvert people's faith in the justice system », 22 September 2007, Asian Human Rights Commission, en ligne: <http://www.ahrchk.net/>.

Amnesty International. « Libération de Cheam Channy, prisonnier d'opinion », Bulletin d'information 032/2006, Index AI : 23/005/2006, 6 février 2006, en ligne : [http : www.amnesty.org/](http://www.amnesty.org/).

Amnesty International. « The murder of trade unionist Chea Vichea: Still No Justice », AI Index: ASA 23/008/2006, August 2006, en ligne: [http : www.amnesty.org/](http://www.amnesty.org/).

Amnesty International in Asia & the Pacific. « Ensure protection from forced evictions around Boeung Kak Lake », en ligne: <http://asiapacific.amnesty.org>.

Asian Coalition for Housing Rights (ACHR). « Phnom Penh and probably the whole country are facing serious problems of land speculation which becoming one of the most important motivating factors behind eviction of the poor communities in Cambodia », Cambodia Diary August 2007, en ligne: <http://www.achr.net/>.

Asian Development Bank (ADB). « Rich Growing Faster Than Poor in Developing Asia-ADB Study », 8 August 2007, en ligne: <http://www.adb.org/>.

Asian Forum for Human Rights and Development. « Cambodian civil society concerned over violence during election campaigns », 11 June 2008, Forum-Asia, en ligne: <http://www.forum-asia.org>.

Author: not mentioned. « Global Witness Encourages Donor Countries to Use Their Influence On The Government To Check How Oil, Gas, And Minerals Exploration Licences Were Given », The Mirror, 6 February 2009, en ligne: <<http://cambodiamirror.wordpress.com/>>.

Baars, Patricia. « Land of Their Own », Asian Development Bank (ADB), May 2005, en ligne: <<http://www.adb.org>>.

Bridges Across Borders (BAB). *A Year in Review 2007*, en ligne: <<http://www.bab.org>>.

Cambodge Soir, « Comment vivent les "relogés" de Borei Keila », 19 avril 2007, en ligne : <<http://www.cambodgesoir.info/>>.

China View, « Donor countries pledge about \$1 bln to Cambodia for 2009 », 5 December 2008, en ligne: <<http://news.xinhuanet.com>>.

Dina, Ros. « Land Violences in Cambodia: Dey Krohom razed to the ground following a tough eviction », Ka-set, 25 January 2009, en ligne: <<http://ka-set.info/>>.

Dina, Ros. « "Victoire" pour le Cambodge qui recueille en une semaine 1 milliard de dollars », Ka-set, 12 mai 2008, en ligne :<<http://ka-set.info/>>

Dryef, Zineb. « Les jours du plus grand lac de Phnom Penh sont comptés », Rue 89, 18 septembre 2008, en ligne : <<http://www.rue89.com>>.

Eduardo Lopez Moreno et Rasna Warah. « Tendances urbaines et bidonvilles au XXI^e siècle : Le Rapport 2006/2007 sur l'état des villes dans le monde », Chronique de l'ONU : édition en ligne, en ligne : <<http://www.un.org/>>.

International Development Business. *Land Management and Administration Project in Cambodia*, World Bank, devex, en ligne, <http://www.devex.com>.

International Property Investment. « Cambodia attracts more foreign investors », 6 June 2008, en ligne : <<http://internationalpropertyinvestment.com/>>.

International Property Investment, « Cambodian Law Changes May Open Property Market for Foreign Investors », 22 avril 2008, en ligne: <<http://internationalpropertyinvestment.com/>>.

Kinetz, Erika. « For investors, Cambodia could be the next Vietnam », International Herald Tribune, 30 May 2008, en ligne: <<http://www.ihb.com/>>.

LICADHO. « Borei Keila: Cambodia's Social Housing Project Five Years On », KI-Media, 19 December 2008, en ligne: <<http://www.ki-media.blogspot.com>>.

LICADHO. « Borei Keila Community Relocation, a derailed social project in Cambodia's capital », 23 May 2007, en ligne: <<http://www.licado.org>>.

LICADHO Canada. « Human Rights Day Action Appeal: 280 Families Threatened with Forced Evictions in Phnom Penh Need Your Help! », 2007, en ligne : <<http://www.licadhocanada.com>>.

Porée, Anne-Laure. « La spéculation foncière: profits maximum, horizon dégagé », Ka-set, 8 avril 2008, en ligne : <<http://ka-set.info>>.

Porée, Anne-Laure. « La spéculation foncière: sport national au Cambodge », Ka-set, 1^{er} avril 2008, en ligne : <<http://ka-set.info>>.

Postlewaite, Susan. « Real Estate Boom in Cambodia's Capital », BusinessWeek, 2 June 2008, en ligne: <<http://www.businessweek.com/>>.

Pred, David. « Development in the Era of Privatization: Fifteen Years On », Bridges Across Borders (BAB), January 2007 en ligne: <<http://bab.org>>.

Rolnik, Raquel. « Forced evictions leave thousands homeless in Cambodia », UN New Centre, 30 January 2009, en ligne : <<http://un.org/>>.

Sokthy, Im. « Gold rush follows Thaksin », Bangkok Post, 14 September 2008, en ligne: <<http://www.bangkokpost.com/>>.

Sotharith, Chap. *Urban Poverty and Social Safety Net in Cambodia*, East Asian Development Network, en ligne: <<http://www.eadn.org>>.

STAR Kampuchea Organization, *Landlessness and land conflicts in Cambodia*, International Land Coalition (ILC), en ligne: <<http://www.landcoalition.org>>.

The Associated Press, « Cambodia's thriving real estate market enriches the elite and sidelines the poor », International Herald Tribune, 9 March 2008, en ligne: <<http://www.ihl.com/>>.

The Danish Institute for Human Rights, « On the Right Track-Legal and Judicial Reform in Cambodia », 2006, en ligne : <<http://www.humanrights.dk>>.

USAID-Madagascar, « Le défi du développement », USAID, en ligne : <<http://www.usaid.gov/>>.